

00482



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL CONTEXTO ACTUAL DE LA SEGURIDAD
NACIONAL EN MEXICO.
UNA PROPUESTA DE AGENDA INSTITUCIONAL.

T E S I S
QUE EN OPCION AL GRADO DE :
DOCTOR EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A :
MTRO. MARTIN HERNANDEZ BASTAR

MEXICO. D.F

ENERO DEL 2000

280806.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL CONTEXTO ACTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL
EN
MEXICO
UNA PROPUESTA DE AGENDA INSTITUCIONAL**



Con mi más sincero agradecimiento y cariño.

A mi esposa

Elvia Yolanda.

A mis hijos

Elvia María

y

Martín Armando.

A mis padres:

César Armando y Ligia María.

*Por haberme dado la vida y fomentar siempre en
mi el deseo de superación.*

A mis hermanas:

Lucía del Cármen.

Ligia Gregorina.

Martha Cecilia.

Nina Concepción.

Liliana María.

A todos mis sobrinos.

A mis abuelos.

Tíos y

Primos.

A mis padrinos.

Al Heroico Colegio Militar.

*Por haber sido parte fundamental
de mi formación profesional.*

A nuestra máxima casa de estudios.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

*Por haberme permitido recibir
el conocimiento técnico y científico.*

A mis sinodales:

Dr. Julio Bracho.

Dra. Lucila Ocaña Jiménez.

Dra. Gloria Ramírez Hernández.

Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

Dr. Francisco Patiño Ortíz.

Dr. Daniel Montero Zendejas.

Dr. José G. Salazar Velasco.

A mis maestros e instructores.

A mis compañeros y amigos.

INDICE

ÍNDICE.

EL CONTEXTO ACTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO. UNA PROPUESTA DE AGENDA INSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO PRIMERO SEGURIDAD NACIONAL

I. Surgimiento del Concepto de Seguridad Nacional en el Ámbito Mundial	10
II. La Seguridad Nacional durante la época de la Guerra Fría	19
III. La ONU y la seguridad de la comunidad Internacional	22
IV. Estados Unidos y la doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica	26
V. Antecedentes de la política de Seguridad Nacional en México	30
VI. El Ejército Mexicano y su participación en la Seguridad Nacional	37

CAPÍTULO SEGUNDO EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y LA SEGURIDAD NACIONAL

I. Antecedentes	47
II. La Globalización de la economía	51
III. Un nuevo esquema de la Seguridad Internacional caracterizada por la Globalización	53
IV. Actuales fenómenos que amenazan la Seguridad Mundial	60

CAPÍTULO TERCERO LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

I. Las relaciones entre México y Estados Unidos sobre Seguridad Nacional	88
II. Las acciones de Política Exterior sobre Seguridad Nacional	100
III. Las Fuerzas Armadas y su actuación en la Seguridad Nacional	107
IV. El Ejército Mexicano ante el levantamiento campesino del EZLN en el Estado de Chiapas	122
V. La Seguridad Nacional ante el fenómeno del Narcotráfico	133
VI. Los Organismos responsables de la Seguridad Nacional en México	163

CAPÍTULO CUARTO
AGENDA INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

I. Formación de la Agenda y Problema Público	175
II. Aspectos para el análisis de la problemática actual de la Seguridad Nacional en México	182
III. Propuesta de Agenda Institucional de la Seguridad Nacional en México	195
CONCLUSIONES	202
BIBLIOGRAFÍA	217
ANEXO	231
CUADRO A	265
CUADRO B	266
TABLA 1	267

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el resultado del proceso de análisis correspondiente a la problemática de estudio del tema de la Seguridad Nacional en México. En él, se propone la creación de una instancia que estructure, a partir de una nueva agenda institucional del Estado Mexicano, los principales asuntos relacionados en la materia. La investigación considera diversos ámbitos de referencia, entre estos, se incluye en principio, la doctrina contenida en la Constitución de 1917 referente a la Seguridad Nacional; asimismo el desarrollo de las diferentes instancias que se han ocupado de la materia y sus resultados, sin soslayar las diferentes transformaciones mundiales y nacionales acontecidas hasta el año de 1994.

El objetivo general de la investigación es aportar mayores elementos para el estudio de la Seguridad Nacional en México. Dentro de este esfuerzo, se alcanzan objetivos específicos como lo son: el describir y analizar el concepto de Seguridad Nacional, tanto en su acepción tradicional, como el contemporáneo; y cuales son las principales causas que afectan o fortalecen a la Seguridad Mundial y en consecuencia a la de México. Por último, se incluye la propuesta de creación de un organismo que, a través de una agenda institucional, aglutine los esfuerzos del gobierno mexicano en aras de ejercer un mayor control para la atención eficiente de nuestra Seguridad Nacional.

El trabajo contempla los antecedentes de la aplicación y el desarrollo del concepto de Seguridad Nacional en el ámbito mundial; a través de una revisión de las concepciones que fundamentaron y dieron lugar a las corrientes y doctrinas apoyadas en la clave de la Seguridad Nacional, la geopolítica, corrientes y escuelas que tuvieron su auge, antes y durante la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, a lo largo de la llamada Guerra Fría. Se incluye, además, la incertidumbre que caracterizó a la doctrina de la Seguridad Nacional en Latinoamérica, con especial énfasis, en el caso de México.

Posteriormente se revisan los antecedentes y acciones de la Organización de las Naciones Unidas que enfrenta la problemática de la Seguridad Internacional.

Diseñado el marco de referencia de la categoría de la Seguridad Nacional en el ámbito mundial - específicamente en el caso de México -, se revisa la Seguridad Internacional actual, dentro de la interpretación de un nuevo orden mundial, caracterizado por la globalización de la economía como una nueva forma de relaciones internacionales a través de los grandes bloques económicos regionales. Se plantea el nuevo esquema que ocurre dentro de la problemática de la Seguridad Internacional, y se revisan algunos de los principales aspectos y fenómenos que integran las nuevas amenazas contra la Seguridad Mundial.

Por consiguiente, al considerarse los antecedentes que presenta el conjunto de problemas internacionales y específicamente el caso de México, se analizan las políticas y acciones de la Seguridad Nacional mexicana dentro del contexto histórico actual, sin soslayar el origen y desarrollo de las diferentes instancias gubernamentales que han cubierto el aspecto de la Seguridad Nacional. Asimismo, se revisan los principales hechos y las respectivas posiciones del gobierno mexicano y sus políticas de Seguridad Nacional. En primer lugar, se enfrentan las relaciones del gobierno mexicano con su vecino del norte, los Estados Unidos que, después del fin de la Guerra Fría, se convierte en la primera potencia bélica del mundo.

Posteriormente se interrelacionan otras acciones como: la política exterior ante la Seguridad Nacional; la participación del Ejército Mexicano en el incidente del levantamiento del EZLN en Chiapas; el tema del narcotráfico como problema de Seguridad Nacional y, por último, se menciona la configuración de los organismos responsables de la Seguridad Nacional y el Sistema de Inteligencia del Estado mexicano, revisando el marco jurídico en la materia.

Lo anterior nos permite caracterizar el contexto actual de las políticas y acciones del Estado Mexicano sobre Seguridad e Inteligencia Nacional y su peculiar desarrollo y actuación en el seno de la sociedad mexicana.

De igual forma, el trabajo desarrolla recomendaciones relativas a la Seguridad Nacional en el caso de México, la cual incluye una visión política democratizada en el ámbito de la Seguridad Nacional al servicio de la sociedad y del interés nacional, con

pleno respeto a los derechos humanos y por la defensa de la Seguridad común mundial.

En cuanto a la metodología, la investigación, no pretende generar una teoría del concepto enmarcada en tal o cual corriente ideológica, pero sí propone una definición realista que funcione dentro de un ámbito temporal, que permita elaborar un documento de actualidad que aporte elementos para el estudio y para la reformulación de la problemática de la Seguridad Nacional en México, que nos permita instrumentar políticas a través de un organismo responsable de su aplicación y a la vez, que sirva de apoyo para la definición de una nueva política y agenda institucional dentro de una estructura orgánica que incluya de manera coordinada al gobierno y a las Fuerzas Armadas.

El contenido de la investigación está organizado de la siguiente manera:

En el capítulo primero se analiza el origen del concepto de Seguridad Nacional, tanto desde el punto de vista tradicional, como el actual. También se destacan los principales factores que permiten la diferenciación entre uno y otro. Asimismo, se desarrolla su importancia en el ámbito mundial, y su utilización durante la Guerra Fría. Particularmente el trabajo se enfoca a conocer el papel que ha desempeñado la Organización de las Naciones Unidas en la democracia y en Seguridad Nacional en latinoamérica. Asimismo, se abordan los antecedentes de la Seguridad Nacional en México.

De singular importancia es analizar la participación de las Fuerzas Armadas (Ejército Mexicano) en la Seguridad Nacional. Si bien las funciones de las Fuerzas Armadas responden a preceptos jurídicos y constitucionales, por ejemplo el artículo 89 de nuestra Carta Magna que establece las facultades del Presidente de la República (que es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas), y por lo tanto, de las tareas a realizar por éstas; sus atribuciones se han incrementado no porque el instituto armado quiera, sino por la incapacidad de las instituciones públicas civiles en la lucha contra la inseguridad pública y el narcotráfico; por señalar dos de las actividades más cuestionadas por la sociedad. No obstante que situaciones excepcionales exigen repuestas de la misma índole, no debe soslayarse que las

funciones escapan a la misma naturaleza de las instituciones armadas y las apartan de su original ámbito de competencia y acción: estar preparados para defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

De lo anterior, se desprende que en los albores del siglo XXI, muchos y complejos son los desafíos para el instituto armado mexicano: los civiles le exigen una serie de misiones y funciones que, en muchos casos, no responden a su naturaleza y objetivos. De ahí que, al igual que el resto de las instituciones armadas en América Latina, éstas atraviesen una etapa caracterizada por la confusión derivada de la transformación de los regímenes políticos, lo cual refleja los tiempos de transición en el plano militar, cuya función dependerá del cambio y el resultado de la transfiguración en la dimensión política que lo gobierna.

En comparación con otros países de la zona, las instituciones armadas en México tienen mucho menos poder para influir en la política civil. Lo anterior no quiere decir que los militares en México no tengan funciones. Significa que estas funciones sirven al sistema civil en lugar de presentar una amenaza para el mismo. Los militares vigilan que no haya amenazas contra la estabilidad. Los militares toman parte también en proyectos para el desarrollo de la infraestructura del país. Su relación con el Estado es fuente de legitimidad de ambos grupos.

Podría decirse que los militares en México resultan singulares, pero en realidad lo singular es el sistema político civil. Este sistema civil determina el papel de los militares. Si esta relación fallara en un futuro, el papel de los militares bien podría ser otro. De hecho, en fechas recientes han empezado a surgir interesantes indicios de cambios. Sin embargo, hay que recordar que durante muchas décadas, los militares en México han estado institucionalizados dentro de la estructura dominada por civiles.

También es cierto que el Ejército está cobrando mayor importancia social, por la incapacidad de algunas instituciones gubernamentales. Hasta ahora la lealtad y tradición institucional que han guardado las Fuerzas Armadas a lo largo de la historia y la forma en que ha reaccionado ante diversas situaciones (EZLN, rumores de un golpe de Estado, desastres naturales), confirman que siguen siendo factor de estabilidad.

Señalamos que las Fuerzas Armadas enfrentan una diversidad de retos, los cuales ponen en cuestionamiento el poder de la seguridad del país y son también amenazas para la Seguridad Nacional de Estados Unidos, pero hay que ir al origen de los problemas: las condiciones económicas del país. De no enfrentarlos, se corre el riesgo de que con la actual situación económica nacional e internacional en los próximos años México enfrentará más criminalidad, mayor inseguridad pública, incremento de actividades relacionadas con el narcotráfico y, en el mediano plazo, surgimiento de más grupos subversivos. Así como mayores desastres ecológicos, insuficiencia alimentaria, problemas de salud pública, entre otros.

El capítulo segundo destaca los antecedentes del nuevo orden mundial surgido a partir de la caída del muro de Berlín y de la desintegración de la URSS, así como su relación con la Seguridad Nacional de los Estados del orbe. También se revisa el proceso de globalización que la economía experimenta hasta llegar a la formación entre países de grandes bloques económicos que determinan y modifican en gran medida las relaciones sociales y políticas entre y al interior de los Estados. Estos factores se retoman para analizar y ubicar en donde se encuentra el nuevo esquema de la Seguridad Internacional, así como los actuales fenómenos que amenazan a la Seguridad Mundial, tales como la deuda económica de países en desarrollo, deterioro ambiental, el crecimiento demográfico, la emigración y el factor religioso.

En el capítulo tercero se hace un análisis detallado de la Seguridad Nacional en México. Se consideran las relaciones entre México y Estados Unidos sobre el tema e igualmente se destaca la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en la Seguridad Nacional; en el combate al fenómeno del narcotráfico y ante el levantamiento del EZLN en Chiapas.

Es importante señalar que los organismos responsables de la Seguridad Nacional en México no siempre han estado coordinados. Su origen y funciones no responden a situaciones reales (inteligencia), sino por el contrario, en varias ocasiones las funciones de Seguridad Nacional de estas instituciones se han confundido con el espionaje a grupos y actores opositores al gobierno.

El cuarto capítulo es básicamente la propuesta de creación de una instancia gubernamental encargada de la elaboración de la agenda institucional del Estado mexicano para atender el problema de su Seguridad Nacional. Al inicio del capítulo se establece cómo debe ser conceptualizada la agenda de gobierno, se destaca la manera en como se integra dicha agenda y la definición de los problemas públicos. Asimismo, se establecen algunas ideas y propuestas que se han elaborado en este sentido. Por último, se considera la importancia de los actores y de las restricciones que los gobiernos tienen para elaborarla.

De esta forma, la investigación concluye con una propuesta para la creación de un organismo que, a través de una nueva agenda institucional, atienda la Seguridad Nacional en México. A lo largo del trabajo se considera que el concepto tradicional de Seguridad Nacional, manejado de alguna manera por las Fuerzas Armadas (defensa del territorio, independencia y soberanía nacionales consagrados en la Constitución Política) ha sido rebasado por los cambios mundiales y nacionales tanto en el terreno económico, como en el político, de ahí que el concepto ahora deba considerar otro tipo de manifestaciones, amenazas o acciones, resultado de las contradicciones de la formación social mexicana, o de los intereses de expansión y/o dominación hegemónica de otra nación que pudieran perturbar el orden público y nacional.

Los anexos, como soporte, nos permiten apreciar las funciones, alcances y limitaciones de las instituciones encargadas de la Seguridad Nacional en México. En ellos, se destaca que la duplicación de funciones y la poca coordinación entre éstos, hacen ineficientes sus políticas y estrategias para atender los principales problemas que tienen que ver con la Seguridad Nacional del país.

CAPITULO PRIMERO
SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO PRIMERO. SEGURIDAD NACIONAL.

La definición conceptual y el planteamiento de la problemática de la Seguridad Nacional como categoría analítica y teórica es de por sí compleja, subjetiva, ambigua y de difícil ubicación teórico-metodológica, ya que según los especialistas en la materia es un concepto de "gran riesgo", debido a la diversidad de enfoques doctrinarios y de connotaciones ideológicas que la explican; sobre todo por los diversos intereses nacionales de los países que por tradición han hecho uso del concepto y lo han adoptado como "propio", para referirse a "su" Seguridad Nacional. En este sentido, Sergio Aguayo, señala que..."hay pocos conceptos tan poderosos políticamente y al mismo tiempo tan ambiguos como el de la Seguridad Nacional."¹

Lorenzo Meyer, a su vez dice: " Pocas veces, si es que alguna estos instrumentos básicos en la construcción teórica y en la investigación, son los precisos como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La Seguridad Nacional es uno de estos casos, por un lado se trata de un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro, es un fenómeno de manejo difícil porque no hay, ni remotamente un acuerdo sobre su definición y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es solamente teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales".²

Al inicio de los años cincuenta, John Herz introduce la idea del dilema de la Seguridad. La considera como "Una noción estructural en la cual los intentos para ayudarse a sí mismos (por parte) 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

¹ Aguayo Quezada, Sergio, "En Busca de la Seguridad Perdida", Conferencia en el Colegio de la Defensa Nacional, México, 23 de agosto de 1993

² Meyer, Lorenzo en Aguayo, Q. Sergio y Bruce B. Michael (comps.), *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p.11.

uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de las otras como amenazadoras".³

Barry Buzan agrega que una de las razones más convincentes de la confusión y desorientación del concepto radica en el alcance de la superposición entre los conceptos de Seguridad y de poder.

Por su parte, Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, señalan que "la lucha por el control de la definición se ha filtrado a las discusiones académicas, (que) entre los investigadores sobre el significado del término, se ha roto el consenso, dando pie a discusiones de tipo científico y político. La literatura especializada cada vez pone más en duda los significados y supuestos previos, sin lograr desembocar en un nuevo concepto"⁴. Incluso, mencionan que el concepto, tal y como se presenta en los trabajos es utilizado como un incipiente *slogan* y que por lo tanto, aún no se ha concretado en una teoría sobre seguridad.

Sin embargo, los mismos autores encauzan esta problemática de una manera particular, ya que advierten que ante todo la seguridad "es un concepto político y analítico (que) representa los valores de los políticos o de investigadores que la definen –su elección de los objetivos deseables y no deseables, de los métodos que hay que utilizar y de los que hay que desechar. Es más, no es un fenómeno que pueda utilizarse directamente".⁵

No obstante lo anterior, el término de seguridad nacional puede empezar a entenderse desde dos grandes ámbitos que han sido aceptados por la mayoría de los que han abordado el tema: la definición tradicional y la reconceptualización de ésta.

³ Buzan, Barry, en *Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional*, Seminario sobre Seguridad Nacional, México, UNAM/FCPyS, 1986, p.25.

⁴ Richard R. Rockwell y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la Seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 43.

⁵ *Ibid.*, p. 59.

La primera está basada en los escritos de los seguidores de la escuela realista, que cobró auge después de la posguerra y en la que Hans Morgenthau fue de sus principales representantes, y que se refiere a que "una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra".⁶

Dentro de esta corriente de pensamiento se encuentra otra definición a cargo de Walter Lippmann la cual establece que "una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra".⁷

Por otra parte, uno de los estudios más completos sobre el término se realizó en el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme. Este trabajo empieza con una definición precisa: "en principio, la seguridad es una condición en que los Estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional. Por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto. La seguridad nacional e internacional necesita verse como cuestión de grados".⁸

El análisis tradicional supone que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se considera que, en ausencia del Estado, los individuos o las sociedades no son capaces de

⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁷ Lippmann, Walter, *Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little, 1943, p.5. Citado en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p.44.

⁸ Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, 1986. Citado en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 54.

actuar en defensa de su seguridad y, por lo tanto, éste se convierte en el proveedor de la misma.⁹

De acuerdo con Rockwell y Moss, existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad que necesitan un poco de elaboración: a) la concepción tradicional que le confiere al Estado (gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o a la sociedad; b) esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales; y c) se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que considera como sus propios intereses legítimos.¹⁰

Según estos autores, se busca la Seguridad Nacional a través de la aplicación o potencial del poder militar, económico y político.

Sin embargo, en la medida en que se amplía el rango de amenazas a la seguridad, el concepto tradicional resulta insuficiente, por lo que muchos académicos han exhortado a favor de una reconceptualización de la Seguridad Nacional.

En suma, el concepto tradicional de Seguridad Nacional se circunscribe a las amenazas militares surgidas por las acciones de otros Estados.

En lo que se refiere a la reconceptualización del término, podemos señalar que un número cada vez mayor de investigadores y analistas identifican ámbitos cada vez más amplios de amenazas a los intereses de los Estados que no surgen solamente de los propósitos militares de otros Estados, por lo que la dinámica mundial actual ha provocado que la definición tradicional sobre Seguridad

⁹ Sharp, Gene, *The politics of nonviolent action*, Boston, Porter Sargent Publishers, 1973. Citado en Sergio Aguayo (coord.) *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 54.

¹⁰ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 45.

Nacional se revise para incorporar, por una parte, nuevos objetivos a alcanzar y proteger, y por otro, fenómenos de reciente aparición que inciden en mayor o en menor medida en la Seguridad Nacional de los Estados.

Quienes señalan esto, critican la definición convencional y la incapacidad para dar cuenta y explicar los nuevos problemas de Seguridad Nacional e Internacional de naturaleza distinta a la militar.

Por ello, es imprescindible abocarse hacia una conceptualización coherente que se inserte en un modelo de relaciones entre amenazas, capacidades y acciones, así como los medios que posee un Estado para garantizar la seguridad cuando las amenazas provienen no de las acciones de otros Estados, sino de la acumulación de los cambios económicos, sociales y ambientales mundiales.

Es preciso plantearse las siguientes interrogantes como punto de inicio hacia una reconceptualización ¿la seguridad de quién? ¿cuáles amenazas? ¿qué medios?

Desde 1966 el entonces secretario de la Defensa estadounidense, Robert S. McNamara, insistió en que el concepto de Seguridad se había "sobresimplificado". Señaló entonces que "todavía nos inclinamos a considerar la Seguridad Nacional únicamente como un estado de preparación militar, como la posesión de un vasto y devastador arsenal militar"¹¹

Esta reconceptualización plantea que ya no sólo es la posibilidad militar la que determina la Seguridad Nacional, sino que son otras esferas, algunas de reciente aparición, y otras que no están al alcance de los Estados, las que hacen peligrar la Seguridad Nacional de éstos. De esta forma, lo que se necesita de las nuevas reconceptualizaciones es una nueva teoría de Seguridad que incluya un rango mucho más amplio de relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos estos frentes y que oriente a los analistas hacia la construcción de clasificaciones y modelos útiles.

¹¹ *Op. Cit.*, p. 53.

Entre los fenómenos recientes se pueden mencionar los problemas ecológicos, el agotamiento de los recursos naturales no renovables, la migración internacional ilegal, el narcotráfico y las mafias internacionales. Más aún, el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, considera que para muchos de los seis mil millones de habitantes del planeta, la Seguridad se reduce al nivel más elemental de lucha por la sobrevivencia: la lucha por beber agua no contaminada y la capacidad de obtener alimento.

Asimismo, los impulsores de la ampliación del concepto han abogado por la incorporación de una lista de fenómenos hasta ahora excluidos de la problemática de Seguridad que incluyen no sólo problemas de supervivencia política, sino también de bienestar general como los descritos anteriormente.

Finalmente, todavía no hay un consenso sobre los problemas básicos entre quienes intentan reconceptualizar el término de Seguridad Nacional, debido, entre otras causas, a que se advierte el peligro de que ampliar los límites de la definición, llevaría a cometer el error de incluir como problemas de Seguridad a muchos que no lo son; y con ellos confundir y dificultar las tareas en la materia. Así, el desarrollo de los conceptos: Seguridad, Seguridad Nacional y Seguridad Internacional, dependen de las diferentes funciones y enfoques que se les quiera dar.

En este sentido. Gene Sharp considera que "una mejor solución sería limitar considerablemente el significado de Seguridad Nacional e incluir otros principios y objetivos de gran importancia como: Justicia Social; Democracia; Progreso y Desarrollo más Humano, dentro de otros conceptos más amplios como "Prioridad Nacional", "Objetivo Nacional", o "Principios Nacionales"; de esta manera, la Seguridad Nacional sería un concepto más. Al limitar su definición, cada uno de estos conceptos tendría un peso similar y en vez de reducir su importancia en la práctica, los haría más significativos e impediría que fuesen relegados a un rango inferior dentro de la escala de Seguridad Nacional"¹²

¹² Gene Sharp, "En torno a la definición de Seguridad Nacional", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 92.

El planteamiento de la problemática actual del fenómeno de la Seguridad Nacional, tanto en el ámbito internacional como en el caso de México, atraviesa por un proceso de transición que requiere de nuevos enfoques y por consiguiente, de un nuevo replanteamiento teórico-metodológico y práctico, dentro de la nueva concepción mundial de la política económica de globalización e internacionalización de las economías, que llevan a los países a un nuevo proceso de relaciones de seguridad y riesgo común.

Como lo señala Olga Pellicer, la política mundial ha entrado en un proceso de transición en el que, entre otros casos, se están gestando nuevas percepciones respecto a la relación este-oeste, se están identificando nuevos peligros, no necesariamente militares, al mantenimiento de la paz y se están abriendo espacios para el avance en materia de desarme convencional y para el manejo político de conflictos regionales, y entre estas, se están revisando las nociones tradicionales de Seguridad Nacional.¹³

A esta problemática, Pellicer añade el caso latinoamericano en donde menciona que "con las nuevas nociones de Seguridad Internacional, la región se percibe cada vez más como un área inquietante, en la medida que genera problemas como migración, narcotráfico y degradación del ambiente, que según los países más poderosos, afectan dicha Seguridad en su conjunto".¹⁴

Sin embargo, existen otros factores que afectan la Seguridad Nacional de los países latinoamericanos, caracterizados por el subdesarrollo y por ausencia de crecimiento y progreso. Existen cuando menos tres fenómenos frecuentes e íntimamente relacionados con la seguridad y el desarrollo de la región que deben ser considerados en los análisis futuros sobre el tema: a) los movimientos revolucionarios y las guerras civiles; b) la inestabilidad de los regímenes políticos y, c) el intervencionismo.¹⁵

¹³ Olga Pellicer, "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 74.

¹⁴ *Ibid.*, p. 74-75.

¹⁵ Javier Elguea, "Seguridad Internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 74.

Leonardo Curzio señala que "en el caso mexicano, reformular la idea de Seguridad Nacional sobre nuevos fundamentos supondría que el modelo tradicional diera paso a un nuevo concepto, o tal vez una idea de contornos no totalmente definidos, pero socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse automáticamente a una concepción represiva y por lo tanto ser susceptible de convertirse en un "paraguas" que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de Seguridad Nacional pudiera emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional".¹⁶

Ante este panorama, se analiza y determina cuál es la problemática de la Seguridad Nacional dentro de las nuevas relaciones en la actual transición mundial y a la vez, se establecen algunos de los que serían sus nuevos componentes para integrar una agenda de Seguridad Nacional, en el caso específico del México hacia el siglo XXI.

¹⁶ Leonardo Curzio, "La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas", Conferencia impartida en el Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos en el INAP el 1 de junio de 1998, y publicada en la Revista de Administración Pública, No. 98, 1998.

I.- SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL ÁMBITO MUNDIAL.

Desde el punto de vista etimológico la palabra "seguridad" proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, o sea, se=sin, cura=cuidado, que significa, despreocupado, sin temor o sin motivo. Y como definición quiere decir: calidad de seguro; entonces, seguro, es estar libre y exento de todo peligro. Ahora bien, semánticamente Seguridad Nacional significa, según el diccionario de la Lengua Española que, una "nación se encuentra libre de todo peligro, daño o riesgo." ¹⁷ Por lo tanto, Seguridad Nacional pertenece al resguardo de una nación, y nación "es el conjunto de los habitantes de un Estado regido por el mismo gobierno." ¹⁸

Aquí es pertinente deslindar los conceptos de Seguridad Nacional y de Defensa Nacional, los cuales se prestan a confusiones y malas interpretaciones.

Para el estudio de la diferencia entre Seguridad Nacional y Defensa Nacional es útil partir de la revisión operativa del concepto de Defensa Nacional ubicando las funciones que tienen asignadas las fuerzas armadas dentro del ámbito de Seguridad Nacional.

La Defensa Nacional debe ser entendida como la función exclusiva de las fuerzas armadas en la defensa de la integridad territorial, de la población y de las instituciones políticas y sociales así como de la infraestructura económica. Por lo tanto, la noción de Seguridad Nacional inevitablemente se hace una categoría más amplia que trasciende los problemas tradicionales de Defensa Nacional (militar). No sólo es el concepto de Seguridad Nacional sinónimo de Defensa Nacional, sino que tampoco las misiones de las fuerzas armadas se restringen al ámbito exclusivo de la Defensa Nacional.

El concepto de Seguridad Nacional halla su primitivo y más habitual contenido en lo siguiente: Seguridad de la Nación frente a un enemigo externo o interno.

¹⁷ *Diccionario de la Real Academia Española*, T. II, 20ª, edit., Madrid, 1984, p. 145.

¹⁸ *Ibid*, p. 145.

Así, la idea de riesgo o peligro de un país ante un enemigo externo empezó a ser utilizada para fundamentar la geopolítica, como "la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores."¹⁹

El concepto de "Geopolítica" exige cierta explicación. Es frecuente confundir la geografía política en general y la geografía política internacional. En el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales la palabra *Geopolitik* llegó a significar la aplicación de los conocimientos sobre áreas a los fines del Estado, es decir la geopraxiología.²⁰

La Geopolítica se deriva de las ciencias de la tierra (Geografía) y del Estado (Política), y de sus recursos en relación con la población de una nación. Esta escuela pretendía fundar una ciencia cuyo objeto sería el estudio de las relaciones entre la geografía y la política pero que aspiraba sobre todo a demostrar la subordinación de la política internacional de los Estados al factor geográfico.

Joseph Comblin nos dice que "la Geopolítica es la ciencia de los proyectos nacionales fundados sobre la geografía donde la nación es una voluntad de ocupación y dominación del espacio" y en la que ocurre la fusión del concepto de nación con el Estado.²¹

Por otra parte, Eligio de Mateo y Sousa señala que la geopolítica se fincaba en la fuerza de las armas y la "diplomacia del garrote" haciendo referencia al objetivo de mantener y ampliar el espacio vital del Estado (sustento máximo de la geopolítica).²²

¹⁹ M. Berkowitz, "Seguridad Nacional", *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, edit. Aguilar, T. 9, Madrid, 1979, citado en *Evolución Conceptual...*, Op. Cit., p.129.

²⁰ Sprout, Harol, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, edit. Aguilar, T.5, Madrid, 1974, p.115.

²¹ Comblin, Joseph citado en *Evolución Conceptual...*, Op. Cit., p.30.

²² De Mateo y Sousa, Eligio, "De la Geopolítica a la Geoeconomía, una lectura del Siglo XX" en *Revista de Comercio Exterior*, México, Octubre de 1993, p.976.

El territorio es un elemento que da fuerza y riqueza al Estado y en muchas ocasiones ha sido objeto de envidia. Muchas guerras en la historia antigua y en la moderna; han tenido como causa las ambiciones territoriales y el comercio: una salida al mar, una zona agrícolamente muy fértil, un terreno provisto de minerales o petróleo y no cabe duda que la geografía determina muchas veces la política de los Estados de una manera decisiva. Es la geopolítica la que siempre ha sido tan cara y tan determinante para las potencias imperialistas.

El concepto de geopolítica se empieza a gestar en la Europa del siglo XVIII, aunque sus actuales antecedentes se remontan a fines del siglo XIX y principios del XX, este se debe a los geógrafos que prestaron atención a los aspectos regionales de los fenómenos políticos, por ejemplo Friedrich Ratzel (1897), T. Mahan (1900), Hereford George (1901), Sir Halford Mackinder (1902) y Fairgrieve James (1915) entre otros, los cuales se les considera como geógrafos políticos, y, en América, Isaiah Bowman (1921).²³

El concepto de espacio vital desarrollado por Ratzel es uno de los fundamentos para el desarrollo del concepto de Geopolítica, el cual señala que "el Estado es un todo similar a un organismo vivo y que todo Estado requiere en forma creciente un espacio vital sin el cual decrece y muere" (Ley o teoría de los espacios crecientes). Este enfoque privilegia las condiciones de poder sobre cualquier otra.

Por otra parte la corriente inglesa representada por el geógrafo Sir Halford Mackinder propone la hipótesis sobre una tendencia hacia un imperio mundial basado en la zona vital de Euroasia (1909), que considera:

- a) Euroasia es el corazón del mundo (heartland).
- b) La existencia de un enemigo externo (asiático, Imperio Ruso).
- c) El fortalecimiento del poder naval (Inglaterra) como instrumento de guerra superior al terrestre (Rusia).
- d) Dependiendo de las alianzas correctas existe o no la posibilidad de que el poder terrestre domine al mundo.

²³ Rojas, en *Evolución Conceptual ...*, Op. Cit., p.17.

Estas suposiciones darán origen a su vez, a la "Teoría Insular" de la Seguridad Nacional que parte de las mismas premisas y plantea el necesario incremento del poder naval, además de hacer las alianzas adecuadas.²⁴

Maham a su vez incorpora a su teoría el concepto de interés nacional, el cual lo desarrolla de la siguiente manera:

El interés egoísta es un objeto no sólo legítimo sino fundamental para la política nacional, resulta vano esperar que los gobiernos actúen permanentemente con fundamentos distintos del Interés nacional, no tienen derecho a hacer otra cosa. Rudolf Kjellen (creador del concepto de Geopolítica) influido por la firme tradición linneana de la cultura sueca y su propio hobby la ornitología, le hicieron sensible a las formas imperantes del pensamiento biológico. Muchas de sus ideas que le hicieron cambiar su concepción de Estado fueron sugeridas por los trabajos del geógrafo Fredrich Ratzel; las teorías imperialistas de Heinrich Von Treitschke y John R. Seeley y por las luchas imperialistas entre naciones en la etapa comprendida entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Llegó a verlo no solo como un *Recht Subjet* (una abstracción legal) sino como un organismo. Refiriéndose explícitamente a Linneo, como un maestro en la "descripción y clasificación"; confesó que su ambición era ser conocido como el Linneo de la ciencia política. Publicó una declaración en 1901 en la que afirmaba que la primera tarea de la ciencia política era dar cuenta sistemática de los Estados Modernos y de las leyes que regían su desarrollo.

En 1916 escribe *State Som Lifform* en el cual desarrolla los principios de un sistema orgánico de ciencia política. En 1917 redacta *Schweden* en el cual representa la aplicación de su sistema a un Estado moderno y presenta el estudio del organismo político (el Estado) que presenta los siguientes aspectos:

1. *Geopolitik*: término inspirado en la *Politische Geografie* de Ratzel, describe aquellas condiciones y problemas del Estado derivadas de sus características geográficas.

²⁴ *Evolución Conceptual...*, *Op. Cit.*, pp. 17-18.

2. *Oecopolitik*: trata de los factores económicos que influyen en la posición y poder del Estado.

3. *Demopolitik*: trata de la composición étnica y racial del Estado y de los problemas que ella deriva.

4. *Sociopolitik*: analiza los grupos y clases sociales del Estado y el modo en que afectan a su unidad y

5. *Kratopolitik*: describe y estudia el derecho y la vida constitucional del Estado, analizando instituciones y organizaciones tales como los partidos políticos y los grupos de presión.

Soom, estaba especialmente interesado por la tendencia de las democracias a derivar hacia el cesarismo, y bajo el influjo de Nietzsche y Sombart predijo la sustitución de los viejos valores de libertad, igualdad y fraternidad por los de deber, orden y rectitud.

Su influencia en Alemania fue mucho más grande de lo que fue en Suecia. *Geopolitik* llegó a convertirse en Alemania en un slogan ideológico, bastante alejado en ocasiones del contexto sociocientífico en el que Kjellen había desarrollado el concepto.

La Geopolítica estuvo relacionada de modo particular con el *Institut für Geopolitik* de Munich dirigido por Karl Haushofer, un general que se convirtió en propagandista y geopolítico y que según creencia generalizada contribuyó de manera importante a la estrategia conquistadora de Hitler.²⁵

Haushofer formula que Alemania es "el núcleo capaz de salvar la decadencia de oriente y occidente por ser el centro del mundo y por la fuerza y capacidad heroica de su raza. Segunda la "Ley de los espacios crecientes" de Ratzel. Esta será la matriz de la geopolítica nazi y aquí encontrará su fuente, con algunas aportaciones de la escuela geopolítica francesa: La teoría continental de la

²⁵ Sprout, Harold, *Enciclopedia Internacional...*, p. 115.

Seguridad Nacional que sugiere incrementar el poder terrestre (ejércitos) más las alianzas convenientes.

Cabe mencionar a otro pensador que influye de una forma importante en la ideología de la geopolítica Nazi, y es precisamente Carl Schmitt, jurista alemán que cuenta con una abundante producción, que para el caso conviene destacar "El concepto de lo político" (1931), en el que analiza el rasgo esencial de la relación política y lo encuentra siguiendo a Hobbes en la disyunción amigo-enemigo, en el cual debe de acentuarse el concepto de enemigo que debe estimarse como algo existencialmente distinto y extraño al que hay que destruir.

Agrega que un acto social cualquiera se convierte en político en cuanto adquiere determinada intensidad. "La vida política, puede tomar su fuerza de los diferentes sectores de la vida humana[...]no representa un sector peculiar de la realidad[...] sino el grado de intensidad de una unión o de una distinción" y previamente había aclarado que "todo antagonismo confesional, moral, económico, étnico, se forma en antagonismo político, apenas se ahonda lo suficiente para agrupar efectivamente a los hombres en amigos y enemigos."²⁶

Rasgos particulares del Nacional Socialismo : Racismo-Espacio vital.

Ya en 1921 aparece este pensamiento geopolítico en Estados Unidos de Norteamérica, encarnado en Isaiah Bowman. Posteriormente vendría una segunda generación de geopolíticos norteamericanos que ajustarían estas ideas a las circunstancias políticas y militares del continente y del mundo. Los representantes más destacados son: Sprout, (1931), Spykman Nicholas, (1938), finalmente Derwent Whittelsey y Rollins, ambos en (1939).

La "tesis" de la inmadurez geopolítica, correlato necesario del destino manifiesto de los Estados geopolíticamente maduros está presente casi siempre en todos estos geopolíticos estadounidenses" y es Hans J. Morgenthau quien traduce la geopolítica a los conceptos norteamericanos de Seguridad Continental y Seguridad Nacional.

²⁶ González, Uribe H., *Teoría Política*, México, Porrúa Hermanos, 1996, p. 264.

Estas cualidades de inmadurez de América Latina son compartidas por otros continentes nuevos, donde el carácter corriente de la ocupación ha tenido igualmente corta duración. La independencia de América Latina ha resultado más bien de la auto afirmación de Estados Unidos, en cooperación con una política de puertas abiertas propugnada por la Gran Bretaña. En realidad la independencia política de las naciones de América Latina, debe quedar vinculada a la continua buena voluntad de los Estados Unidos para seguir luchando por ella.

Respecto a estos conceptos de geopolítica Cavalla nos señala que siempre será necesario insistir en el carácter mañosamente "americano" de las concepciones geopolíticas implícitas en la llamada Seguridad Continental [...] son estas las ideas que están en las mismísimas raíces del llamado Sistema Interamericano y que llevarán a Estados Unidos y a sus aliados latinoamericanos a participar en la Segunda Guerra Mundial y a protagonizar posteriormente la guerra fría.²⁷

Entonces, podemos afirmar que la geopolítica es la que da paso al uso de conceptos claves para la formulación de la doctrina de Seguridad Nacional como son: Estado-Nación, poder militar, espacio geográfico, seguridad e interés nacional, entre otros; conceptos que según Manuel A. Garreton son "...un conjunto de conceptos abstractos que corresponden en general al plano de la filosofía social o política, pero que en este caso han sido en general extraídos de las sistematizaciones realizadas por la geopolítica."²⁸

El concepto de Estado-Nación conformaba una dimensión que integraba a los diferentes grupos sociales cuya acción se definía por los objetivos que permitían atender las necesidades, intereses y aspiraciones de esos grupos, a través de un régimen político establecido con sus respectivas Fuerzas Armadas: "baluarte de la nación y la garantía de su continuidad histórica."²⁹

²⁷ Cavalla, Rojas Antonio, "Seguridad Nacional y Proyectos Políticos", *CELA, Cuadernos No.33*, UNAM-FCPyS, México, 1978, p.43.

²⁸ Garreton, Manuel A., "Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina", *Revista Mensaje*, No. 261, Chile, agosto de 1977, p. 105.

²⁹ *Ibid*, p.106.

Por consiguiente, los objetivos nacionales del Estado vendrían a ser, como lo explica Thiago Cintra, "la dimensión nacional que le es propicia a la acción política, capaz de orientar el camino histórico de un pueblo." ³⁰

Así, los objetivos nacionales según el autor, permiten establecer los parámetros de evaluación de las acciones de gobierno y representan, asimismo, "la cristalización de los intereses y aspiraciones que la nación busca satisfacer." ³¹

Conforme a esta tesis, el campo de la acción política es el de la nación donde se presentan conflictos y amenazas, por lo que al existir alguna desviación entre los objetivos fijados y las "aspiraciones nacionales", puede comprometerse la estabilidad del gobierno.

Otro de los elementos conceptuales a considerar, es el papel de las élites gobernantes como responsables de la interpretación de los intereses y aspiraciones nacionales, concepto que redondeaba la composición del Estado-Nación.

De esta manera, se justificaba la forma en que ocurrían las relaciones entre naciones, conforme a los intereses nacionales de cada una; "en el campo de las influencias recíprocas, cada nación busca conquistar y mantener sus objetivos o preservar sus intereses, para establecer hegemonías, lo que contribuye al surgimiento de focos de conflicto." ³²

La idea del Estado-Nación con sus objetivos e intereses, regida por su élite gobernante, fueron los principales sustentos para el manejo y justificación del uso del concepto de Seguridad Nacional a fines de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos diseñó una estrategia creada para frenar y controlar la expansión de la influencia soviética en el mundo: La contención y componentes principales de esta doctrina fueron dos: La disuasión basada en una vigorosa capacidad

³⁰ Thiago, Cintra José, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", Documento de trabajo para el Curso-Diplomado en Análisis Político, CISEN, México, 1991, p.1.

³¹ *Idem.*

³² *Ibid.*, p.3.

militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo.

II.- LA SEGURIDAD NACIONAL DURANTE LA ÉPOCA DE LA GUERRA FRÍA.

De la revisión sobre el uso e interpretación de la problemática de la Seguridad Nacional, pasamos a una etapa de gran relevancia conceptual y política en la aplicación efectiva de la doctrina de la Seguridad Nacional que data del término de la Segunda Guerra Mundial en 1945, hasta la caída del Muro de Berlín en 1989.

Esta época de la historia mundial ubica el proceso de las relaciones internacionales a partir de la división del mundo en dos grandes campos o bloques de influencia económica e ideológica, constituidas por las naciones ya sea capitalistas de Occidente o países socialistas del Este, bajo la hegemonía de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, respectivamente, ambas naciones convertidas en los guardianes de la Seguridad Nacional de los países de influencia de su sistema económico.

Por su parte, la denominación de Guerra Fría, se refiere al equilibrio del poder mundial entre ambos sistemas, que utilizan la amenaza del poderío militar, nuclear, tecnológico y de inteligencia que poseen una y otras potencias; a este fenómeno se le llamó la política de la "contención" y/o "disuasión" en los dos lados de la "Cortina de Hierro".

En 1947, por lo que concierne a la Seguridad Nacional, se emite la Ley de Seguridad Nacional que crea el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar al Presidente de Estados Unidos en la coordinación de políticas interiores, exteriores y militares.

Walter Lippman (1943), define el concepto por vez primera de una forma explícita: "Una nación esta segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando puede recurrir a ésta para defenderlos en caso de amenaza."³³

³³ Berkowits, Morton y Bock, F. C., "Interés Nacional" en *Enciclopedia Internacional de Ciencias*, 1976, p. 526.

El modelo realista aplicado a la política internacional como lucha por el poder y con un enorme contenido militar, tuvo gran influencia en el mundo bipolar, tanto en la segunda guerra mundial, como después de esta: en la guerra fría. Esta lucha bipolar se subordinó como derivada del poder, el cual lo denomina como medio y como fin.³⁴

De esta manera, a partir de 1947 surge una nueva interpretación del concepto de Seguridad Nacional: La Seguridad Nacional y el mundo libre frente a la URSS y el comunismo y se le da un nuevo contenido. La teoría del enemigo interno es el inicio de una época a la que Harold Lasswell llama la socialización del peligro como una de las características permanentes de la violencia moderna.³⁵

Se implanta desde el punto de vista ideológico, aquella concepción relativa a que la guerra moderna no tiene frente ni retaguardia, ya que existe un enemigo interno aliado del bloque comunista cuya acción se orienta a subvertir el orden, minar las bases de sustentación de los gobiernos constituidos (sean o no democráticos) y reemplazarlos por otros de corte marxista.³⁶

Así, en lo interno de cada país, esta nueva doctrina orienta sus políticas e influencia, ya que el enemigo no sólo es de afuera, sino también se encuentra dentro de la sociedad; es la "subversión" la que pone en peligro el orden público, las instituciones y por ende la estabilidad del Estado.

Los argumentos le dieron excelentes resultados a ciertos países occidentales en la lucha contra los movimientos sociales y de liberación a partir de los años cincuenta.

Por lo que respecta al análisis conceptual de la Seguridad Nacional, durante estos años se crean dos corrientes principales de análisis: a) de conflicto, y b) de cooperación.

³⁴ *Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional, Op.Cit.*, p. 26.

³⁵ *Ibid*, p.29.

³⁶ *Ibid*, p.31.

a) De Conflicto.- Para los investigadores que se adhieren a esta corriente, la Seguridad Nacional exige el fortalecimiento del poder nacional a expensas de otras naciones. Los exponentes más destacados de esta escuela son: H. Kissinger, G. Kenan y H. Lasswell.

b) De cooperación.- En cambio para otros estudiosos como Osgood, Kelman y Myrdal, la Seguridad precisa reducir el poder nacional e incrementar la cooperación internacional.³⁷

También surgen corrientes de opinión críticas ante el uso y significado del concepto, destacando sobre todo la ambigüedad del término; critican el enfoque excesivo sobre los intereses propios de las naciones que servían de justificación para intervenir en asuntos netamente internos de los países dependientes de las esferas de dominación hegemónica. Así, el peligro de una expresión tan débilmente conceptualizada, pero poderosa en lo político como es la Seguridad Nacional, no ha pasado inadvertido y muchos autores la han criticado por ser una interpretación en exceso estrecha, hueca y militarizada de la seguridad.

Lorenzo Meyer, señala que el concepto de Seguridad Nacional es central en la teoría de las relaciones internacionales, el cual no tiene una definición homogénea, y es un término de manejo difícil, porque no hay remotamente un acuerdo sobre su definición. Finalmente y como es el caso con casi todos los conceptos centrales en la ciencia política, la importancia del concepto no es sólo teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a las políticas nacionales fundamentales.

Cabe destacar que el ámbito social es más estrecho que el lógico. Se determina por valores morales y políticos aun cuando la respectiva estructura social y la de los individuos actuantes, corresponden a mecanismos sociales de sanción.³⁸

³⁷ *Ibid*, p. 25.

³⁸ Haba, P. Enrique, "El Problema de los Conceptos Indeterminados y la Doctrina de la Seguridad Nacional en el Derecho Constitucional Latinoamericano", *Anuario*, No. 3, Universidad Complutense, Madrid, 1985, p. 90.

III.- LA ONU Y LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y con el establecimiento de la paz mundial en 1945, se crea la Organización de las Naciones Unidas al firmar la Carta Constitutiva de San Francisco, cuyo objetivo era y es velar por el mantenimiento de la paz y el desarrollo armónico entre los países de la Tierra.

En 1950, la organización se involucra en su primer conflicto bélico internacional: la Guerra de Corea. Su intención resultó diplomáticamente derrotada ya que... "la Asamblea General ratificó que su objetivo principal en la península, era mantener a la nación coreana unificada, independiente, democrática y bajo una forma representativa de gobierno." ³⁹ En contraste, ocurre la separación entre el norte y el sur: dos naciones apoyadas, respectivamente, por las potencias militares de Estados Unidos y la URSS. La posición del organismo frente a las grandes potencias, se reducía a "vigilar" la pugna entre ambos bloques.

Así, la paz del orbe se dividiría en dos grandes bloques de países, los que durante más de 40 años mantuvieron el equilibrio del poder bélico y lo hegemónico del desarrollo tecnológico y económico. Por consiguiente, los responsables de establecer entonces las reglas de la Seguridad de la Comunidad Internacional, lo lograron por medio de la dominación y el terror de la guerra; a través del poder del espionaje; de la tecnología armamentista, de los pactos militares, de sus organismos de defensa mutua, tales como la OTAN y el Pacto de Varsovia.

Esta situación de equilibrio, amenaza, espionaje, inteligencia, tecnología y carrera armamentista, bajo los signos del uso bélico del átomo nuclear como principal elemento de disuasión y terror entre ambos bloques, se convirtió para la Carta de la ONU en el principal obstáculo para el mantenimiento de la paz. Ambas potencias mantuvieron al globo terráqueo al borde de la guerra nuclear, sobre toda influencia de diplomacia internacional.

³⁹ Informe Especial, "La ONU La Paloma Rapaz", Semanario de Análisis Político, *El Financiero*, 31 de julio de 1993, México, p.2.

A partir de la reconstrucción de las economías de los países de Europa, Asia y la Unión Soviética, en ambos lados de los sistemas capitalista y socialista, se genera con vertiginosidad la investigación y tecnología de las armas atómicas, químicas y convencionales, las que sin límite alguno, a pesar de los intentos del organismo mundial por detener la carrera armamentista, hacen crecer la gran industria de la guerra que fue, junto con el desarrollo industrial, la principal generadora del crecimiento económico de los países líderes a uno y otro lado del Muro de Berlín.

En casi todo el planeta los principales elementos de las políticas de disuasión y equilibrio para el mantenimiento de la paz, formaron la estrategia del emplazamiento de bases y equipos de defensa continental y extracontinental con gran capacidad destructiva, y la ONU se vio imposibilitada para actuar. Los Estados Unidos y la Unión Soviética llegaron a poseer miles de cabezas nucleares, mucho más poderosas que las bombas atómicas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki.

A pesar de este "equilibrio", conforme a datos de la ONU, se libraron más de 120 guerras convencionales durante los primeros 20 años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, con la peculiaridad de que en su totalidad se han realizado en países y naciones pertenecientes al Tercer Mundo, las que, por fortuna, no contaban con armamentos nucleares, aunque los daños y consecuencias han sido igualmente desastrosos para estos países. "Muchas de las hambrunas más devastadoras, por ejemplo Uganda, Bangladesh y Campuchea, se presentaron después de una guerra, como consecuencia directa de los levantamientos y desórdenes provocados por los conflictos militares."⁴⁰

En este contexto, caracterizado por la persistencia de las guerras y los armamentos, la espiral aterradora de las tensiones políticas y militares y el peligro constante del holocausto nuclear, la ONU se enfrentó con serias limitaciones ante los intereses de las grandes potencias por la lucha geopolítica

⁴⁰ Olof Palme, *Seguridad Mundial*, "Comisión Independiente Sobre Asuntos del Desarme y Seguridad", Edit. Lasser Press, México, 1992, p.13.

del planeta, con el apoyo incondicional de los países satélites de sus respectivas esferas de influencia.⁴¹

No obstante, hubo grandes esfuerzos de la Asamblea General de la ONU por presionar a las grandes potencias para llegar a acuerdos, derivados de las conversaciones de limitación de armas estratégicas; irónicamente, a pesar de su lucha política e ideología intensa, el miedo a la guerra nuclear permitió a la OTAN y al Pacto de Varsovia enfrentarse durante cerca de cuatro décadas, sin combates directos.⁴²

La Organización de las Naciones Unidas, desde su nacimiento se ha visto limitada y también subordinada a la acción política del derecho de "veto" de los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; instancia integrada por cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia y China) y diez (con representación geográfica) no permanentes, elegidos por la Asamblea General.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, al Consejo le compete la responsabilidad de mantener la paz y la Seguridad Internacional; aunque sus atribuciones son menores que las de la Asamblea General, "la limitación en su ámbito de atribuciones se encuentra compensada por una mayor obligatoriedad en sus decisiones, las que pueden incluir la imposición de sanciones y el envío de fuerzas internacionales de seguridad a zonas conflictivas."⁴³ Esto le ha permitido el uso del derecho de veto, ya que la forma de votación dentro del Consejo requiere el voto afirmativo de nueve miembros, entre los que están los cinco permanentes; "Esta es la regla de la unanimidad de las grandes potencias, con frecuencia denominada "veto".⁴⁴

Así se explica que desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad haya sido un obstáculo para las acciones

⁴¹ *Ibid*, p.27.

⁴² *Ibid*, p.51.

⁴³ Informe Especial, *Op.Cit.*, p.5.

⁴⁴ *Ibid*, p.6.

de paz de la ONU. Ante numerosos conflictos regionales, la ONU se mostró impotente, ya que muchas de esas crisis, debido a repetidos vetos en el Consejo de Seguridad, registraron hasta 279 casos, clara expresión de las divisiones de ese periodo.⁴⁵

El concepto de seguridad colectiva consagrado en la Carta exige que, si no dan resultado los medios pacíficos, se empleen las medidas previstas en el Capítulo VII, si así lo decide el Consejo de Seguridad. La más coercitiva de esas medidas es la acción mediante una fuerza militar prevista en el Artículo 42.⁴⁶

En el Art. 42 de la Carta, se autoriza al Consejo de Seguridad a que inicie una acción militar para mantener o restablecer la paz y la Seguridad Internacionales, ya que de conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la Seguridad Internacional.

La paz, señala Boutros Ghali, es un concepto inventado por las Naciones Unidas, que a pesar del bloqueo de los "grandes", llevó cierta estabilidad a numerosas regiones de conflicto en todo el mundo. Entre 1945 y 1987, se organizaron 13 operaciones de mantenimiento de la paz, según la ONU.

Otra de las limitantes obligadas a las que se enfrentó la Organización Mundial durante la Guerra Fría, fue la obstrucción de las grandes potencias a la debida aplicación de las disposiciones del Capítulo VIII, para el arreglo de controversias entre países o naciones, a través de los acuerdos y organismos regionales.

En un contexto cada vez más complejo, la ONU, a pesar de los obstáculos por los que atraviesa para llevar la paz y su mantenimiento, ha logrado sostenerse como un Organismo que pretende y seguirá luchando por derrotar esa situación de "veto" de los "grandes" a los acuerdos de la Asamblea General, que ante el inicio de unas nuevas relaciones de poder militar y económico, se replantea de nueva cuenta la seguridad internacional de la comunidad mundial.

⁴⁵ Ghali, Boutros, *Un programa de Paz*, Ed. ONU, 1992, p.9.

⁴⁶ *Ibid*, p.22.

IV.- ESTADOS UNIDOS Y LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LATINOAMÉRICA.

La noción de Seguridad Nacional desarrollada y enriquecida por los Estados Unidos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, le da a esta nación una nueva concepción política, de poder y de defensa, la cual amplió y difundió por todo el continente americano con la idea de establecer la seguridad continental ante las amenazas del bloque socialista. Ésta incorpora a los países latinoamericanos al sistema de defensa hemisférica, por su posición geográfica e histórica, y por su dependencia económica del sistema capitalista, a excepción de Cuba. También vincula a los ejércitos y regímenes militares con las instituciones de formación de oficiales y el apoyo logístico y armamentista de los estadounidenses, hacia los países del sur del continente americano, que establece por necesidad la subordinación política y militar ante la potencia hegemónica.

Este proceso de alianza se da por períodos históricos, y la posibilidad de mantenerse obedece, básicamente, a esta relación entre las distintas Fuerzas Armadas y la potencia regional. Así, se amplía la relación de dependencia político-militar. La doctrina de la Seguridad Nacional, y su aplicación en América Latina 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.

La táctica para combatir al enemigo interno incluye entre sus objetivos más importantes, mantener la cohesión y el "Sprit de Corp" del grupo o élite que detenta el poder.

El nacimiento de un Estado de Seguridad Nacional presupone la existencia de condiciones internas que propician o justifican la implantación de un gobierno, por ejemplo el fracaso del modelo de desarrollo autónomo sobre la base de la sustitución de importaciones; condiciones de cambio del rol militar que hasta entonces había actuado como aquella institución que protegía la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional. Un nacionalismo

reaccionario que medra ligado al pensamiento de la oligarquía, cuyo principal enemigo son las ideologías extrañas. Presencia de importantes grupos religiosos de cristianos tradicionalistas que tienen como enemigo al comunismo por ser ateo.

La "nueva" concepción estadounidense de defensa continental, quedó clara a través de la aplicación de la Doctrina Truman de 1947, para cuyos ideólogos su tesis principal era que el comunismo..."es la repetición del nazismo; es igualmente conquistador y expansionista que busca la conquista del mundo."⁴⁷

No era otra cosa que una estrategia política de defensa del modelo de desarrollo capitalista en los países latinoamericanos.

El triunfo de la Revolución Cubana coadyuva al surgimiento en la región de una efervescencia de movimientos sociales que se apoyan en las ideologías y corrientes socialistas, mismas que conformaron extensos movimientos de lucha guerrillera. Aunado a esto, el conflicto de Vietnam enfrentaba a las dos superpotencias en la guerra de liberación nacional entre vietnamitas. Esta situación favoreció que en varios países de latinoamérica, y África, surgieran movimientos de liberación nacional, apoyados en muchos casos por la Unión Soviética.

En latinoamérica, la doctrina de Seguridad Nacional da un giro y se inclina hacia los asuntos sociales y políticos internos de los países. Los movimientos sociales cobran auge y demandan cambios en las políticas de adhesión al sistema de desarrollo capitalista.

A partir de la década de los cincuenta, se desarrolla con amplitud esta corriente que cobija a toda latinoamérica bajo el manto de la Seguridad Continental, manifiesta en diversos acuerdos de la mayoría de los países latinos, a excepción de Cuba.

⁴⁷ Comblin, Joseph, citado en "*Evolución Conceptual de ...*", *Op.Cit.*, p.29.

Las principales estrategias diplomáticas utilizadas por los Estados Unidos para aplicar la doctrina de contención fueron por ejemplo, utilizar el Panamericanismo como un concepto de publicidad ideológica, aceptado y difundido por los gobiernos del Cono Sur, así como la creación de la zona de seguridad alrededor del continente, el nacimiento de la Junta Interamericana de Defensa; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río 1947); la Alianza para el Progreso (Kennedy) y los programas de asistencia logística, tecnológica, de equipo bélico y capacitación de cuadros superiores en las escuelas militares, tanto en Estados Unidos como en sus bases militares del Canal de Panamá, en donde se capacitaba para enfrentar a la insurgencia guerrillera.

Como ejemplo de esta política intervencionista en la América Latina, tomaremos la relación de Jeffrey Stark de la acción directa estadounidense justificada como defensa continental contra la subversión y el enemigo interno: el derrocamiento del gobierno de Arbenz en Guatemala (1954); los intentos por derrocar al régimen de Castro en Cuba; la intervención directa en República Dominicana (1965); la participación de la CIA en el golpe militar que derrocó al gobierno de Salvador Allende en Chile (1973); la invasión militar de Granada (1982); los esfuerzos encubiertos de la administración Reagan por desestabilizar a Nicaragua y combatir a las insurgencias, al militarizar otros países centroamericanos. Le agregaríamos la invasión estadounidense, en 1989, a Panamá, aunque el objetivo en este caso era combatir el narcotráfico, decían los americanos. Por su parte, en los países del sur, hubo una serie de razones por las que la seguridad se convirtió en sinónimo de Seguridad Interior, manto legitimador para acabar con las oposiciones internas.⁴⁸

En la década de los sesenta y principios de los setenta, la política de la Seguridad Nacional de los países del sur se realizó a través de su aparato político-militar, al enfrentar a la guerrilla revolucionaria sin atender las demandas sociales y económicas de la comunidad, ya que la tónica era observar tan sólo

⁴⁸ Aguayo, Quezada, Sergio, "Perspectivas de la Seguridad Nacional Mexicana", Apuntes para el Diplomado de Análisis Político, Centro de Estudios Interamericanos del COLMEX, 1992, p. 4.

los conflictos subsidiados por el comunismo internacional. Así, se desarrolla una larga guerra de guerrillas con los regímenes militares de centro y sudamérica.

Bajo esta concepción se encauzan entonces las dictaduras militares del Cono Sur latinoamericano. Las Fuerzas Armadas se convierten en "las depositarias del destino de la nación" y en un baluarte por encima de los diversos grupos de la sociedad civil; línea política que se hace dogma para legitimar la toma del poder y el cambio económico y social del orden institucional vigente; casos ilustrativos son las dictaduras de Chile y Argentina.

La década de los ochenta se caracteriza por cambios acelerados y trascendentales que en gran medida tienen su origen en el proceso de transnacionalización del capitalismo; renacen los gobiernos civiles en Centro y Sudamérica, fenómeno que aunado a los cambios que se realizan en el interior de los países miembros del bloque socialista, habrá de incidir en el concepto de la Seguridad Nacional. La sustitución del "enemigo a vencer" será la columna vertebral del nuevo sistema de interacciones en el ámbito mundial; en el caso de los países latinoamericanos y en especial en México, existen dos posibles sustitutos: los indocumentados y el narcotráfico.

Ambos son argumentos recurrentes en el discurso estadounidense en épocas electorales o de crisis económicas agudas.

Hay que señalar que los dos elementos a considerar en la agenda de la Seguridad Nacional, implican un análisis interdisciplinario para encontrar opciones viables de solución.

V.- ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

La conformación del Estado Mexicano contemporáneo, caracterizado por la institucionalización del sistema político, mismo que ha permitido la transición pacífica del poder durante más de cinco décadas, imprime matices muy particulares a la adopción y evolución del concepto de Seguridad Nacional. En nuestro país ésta adquiere connotaciones muy distintas a las que son frecuentes en otros países latinoamericanos, e incluso las que dominan en el pensamiento político norteamericano. No se la define en términos de los peligros de agresión, sino en términos del cumplimiento o incumplimiento de las grandes metas fijadas dentro de la Constitución de 1917.⁴⁹

En la Constitución Política de 1917, se encuentra claramente plasmada la concepción mexicana de la Seguridad Nacional, los conceptos nacionalistas de: aprovechamiento y dominio directo de recursos, control de las áreas estratégicas de la economía, integridad territorial, soberanía nacional política, autodeterminación política y económica; seguridad de la sociedad, preservación de la democracia y la justicia social, así como la garantía de estabilidad política y el orden interno, entre otras concepciones, todas ellas relativas a la Seguridad Nacional en los asuntos internos del país y en las posiciones políticas hacia los asuntos externos.

Es así como la Constitución ha otorgado a los Poderes de la Federación y a los gobiernos en turno, las facultades necesarias para el tratamiento y desarrollo de la conservación de la Seguridad de la Nación.

Además, encontramos elementos jurídicos que determinan delitos contra la seguridad de la Nación como son: la traición a la patria, el espionaje, la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y la conspiración, por señalar algunos; conceptos todos ellos que han emergido de la Carta Magna.

⁴⁹ Pellicer, Olga, "La Seguridad Nacional en México", *Cuadernos Políticos*, No. 27, edit. ERA, México, 1981, p.31.

Ahora bien, este fundamento ha permitido a México mantener cierta independencia con respecto a los acuerdos y planes interamericanos por la defensa de la seguridad del continente americano durante la década de los cuarenta, ante la amenaza del comunismo.

Otro elemento determinante en la posición mexicana, fue el hecho de contar a partir de los años cuarenta, con un ejército leal al Ejecutivo en turno, al que poco a poco se le fue retirando su participación y su influencia en la conformación del gobierno, a diferencia de los países sudamericanos en los que los militares determinaban las políticas de gobierno. Es importante señalar que en aquellos países, los ejércitos están integrados en su mayoría por miembros de clases sociales privilegiadas, y en consecuencia por cuerpos de élite. Por su parte, el carácter popular de los integrantes del Ejército Mexicano es un factor que se mueve en beneficio de la separación entre militares y civiles con respecto al poder político.

Existe otro elemento que determinó esta política sobre la Seguridad Nacional del Estado Mexicano y sus objetivos nacionales. Nos referimos al hecho de lograr establecer, con el consenso de los sectores sociales, toda una política nacionalista sobre sus recursos estratégicos, resultado de las tesis de su Constitución Política.

Estas actitudes nacionalistas, que han caracterizado a la política de Seguridad Nacional, se han manifestado a través de la aplicación de criterios jurídicos y del derecho internacional ante la comunidad mundial, lo que le ha dado al país una reputación de pacifista y no intervencionista en los asuntos y en las decisiones propias del resto de los países.

Para el Estado Mexicano, conforme a estas condiciones, la problemática de su Seguridad Nacional versaba sobre la preocupación de su soberanía y, por ende, de la defensa de los principios de no-intervención y autodeterminación de los pueblos, los que, como estrategia de Seguridad Nacional, han sido por una parte, el reconocimiento de las determinantes geopolíticas que impone el interés

hegemónico de la gran potencia en la región, y por la otra, la persistente reafirmación del principio de no-intervención.⁵⁰

Así se consolidó en México la política pacifista y de no-intervención en los asuntos internos de otros países, política nacionalista que se manifestó en el ámbito internacional durante toda la época de la Guerra Fría.

Sin embargo, es necesario resaltar que el ambiente externo que rodeo al desarrollo de la política fue un factor importante para que el asunto de la Seguridad Nacional no fuera el aspecto determinante de la política mexicana.

Entre la década de los cuarenta y la década de los setenta, el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras y estables, hicieron de alguna manera innecesario que se pensara en el término Seguridad Nacional.

Este periodo se le conoce como la "época dorada" del presidencialismo mexicano. La economía crecía sostenidamente, el dólar conservó su paridad la mayor parte del tiempo en 12.50 pesos, la participación política giraba alrededor del PRI, en términos generales, la sociedad mexicana experimentó una estabilidad económica, política y social cómoda (no se pretende soslayar asuntos como las elecciones de 1952, el movimiento de los ferrocarrileros, de los médicos, así como del movimiento del 68 y del 71; tampoco las guerrillas urbanas y campesinas de la década de los setenta).

Asimismo, el entorno internacional caracterizado por la Guerra Fría entre el bloque capitalista (encabezado por Estados Unidos y la OTAN), y el bloque socialista (encabezado por la ex URSS y el Pacto de Varsovia) no causó mayores dificultades a la Seguridad Nacional de México.

Por ello, es importante elaborar y responder la siguientes interrogantes: en toda ese periodo ¿a quién le interesaba la democracia en México? ¿A quién le interesaba desestabilizar al Estado mexicano?

⁵⁰ Aguilar, Zinzer Adolfo, "En torno a la Seguridad Nacional", en *El Desafío Mexicano, (et al)*, México, Edit. Siglo XXI, 1982, p. 139.

Hemos visto que desde la perspectiva de la participación política, los actores institucionales estaban de acuerdo en competir por el poder a través de la legalidad. Y a pesar de que acusaban al PRI de cometer irregularidades, los partidos políticos opositores a éste como el PAN, PARM, PPS reconocían y aceptaban la lucha política dentro de las leyes vigentes.

Muchos estudiosos consideran que ese esquema de participación y desarrollo político fue rebasado por la realidad social, y eso fue una de las causas de la aparición de los movimientos políticos y sociales arriba mencionados. Por ello, el concepto de Seguridad Nacional fue utilizado para prevenir y defender al Estado Mexicano. Es aquí donde las Fuerzas Armadas se limitaban sólo a mantener la integridad territorial, llámese Soberanía, y a observar que las disputas políticas se realizaran dentro de los cauces institucionales.

Por lo que respecta a la participación estricta de las Fuerzas Armadas en las políticas de la Seguridad Nacional, ésta se revisará en forma independiente en el siguiente apartado, debido a su importancia histórica y actual, tanto en los asuntos internos nacionales, como en sus relaciones con el exterior.

Por otra parte, para México, a pesar de estar ligado al sistema de seguridad de los Estados Unidos de Norte América, el concepto de la Seguridad Nacional se sustenta en una concepción no militarizada, ya que se fundamenta en la adhesión a principios jurídicos que se han probado a lo largo de su historia, y cuya adopción corresponde a una clara estrategia de defensa frente a lo que históricamente se ha entendido como la amenaza principal - La intervención estadounidense -. Definir frente a este enemigo otra estrategia distinta a la de los principios jurídicos hubiera sido improcedente.

Esto se explica en primera instancia por la cercanía geográfica y la compleja interacción en todos los órdenes con la gran potencia. México siempre ha recurrido a la búsqueda de fórmulas y de acuerdos en el marco de la concordia y no del enfrentamiento; la defensa de la nación no puede fincarse, pues, en la contienda, ya que el poder del adversario es tal que hacerlo significa la desventaja y la vulnerabilidad de México por eso es que siempre se ha buscado

que las controversias se diriman en el terreno de los ordenamientos jurídicos y el diálogo diplomático.⁵¹

México ha desarrollado su propio concepto de soberanía y se ha opuesto a la militarización del sistema. Esto explica que el medio para la defensa de la soberanía frente a Estados Unidos haya sido el desarrollo de instituciones políticas sólidas y estables en vez de un aparato militar disuasivo. Esto fue posible gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder hacia finales de los años veinte con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que pone fin al faccionalismo de los generales revolucionarios y a la hegemonía de los militares en la vida política del país.

A partir de este período se consolida el Presidencialismo como sistema político en México y la lealtad del ejército hacia el titular del Poder Ejecutivo queda en forma permanente.

Cabe señalar que una característica esencial del ejército mexicano contemporáneo es la lealtad a las instituciones, al titular del Ejecutivo Federal, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Dicha lealtad ha sido expuesta a pruebas difíciles en el devenir histórico del México posrevolucionario y, en todos los casos, ha salido airosa. Por ello, el orgullo de pertenecer a las Fuerzas Armadas se hizo oír una vez más y con renovado compromiso en la voz del Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Enrique Cervantes Aguirre, quien afirmara que la lealtad del Ejército Mexicano no admite matices porque en ella se finca su valor histórico y moral.⁵²

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, además de la posición diplomática de México ante los conflictos regionales y mundiales, no se podía soslayar que el país se encontrara en el área de influencia estadounidense; no obstante dicha condición de dependencia geopolítica, México no ha dejado de manifestar su desacuerdo con medidas del bloque hegemónico.

⁵¹ *Ibid.*, p. 139.

⁵² Discurso pronunciado en la II Junta General de Comandantes de Regiones, Zonas y Bases Aéreas Militares. México, D.F., 30 de agosto de 1995, p. 8.

Los conflictos y presiones a los que se ha visto sometido nuestro país son de sobra conocidos. v. gr.: bloqueos comerciales, cierre de fronteras, políticas antiemigrantes, entre otros.

En la relación bilateral de respeto mutuo con el vecino del norte, subyace la irrenunciable interacción de las condiciones socioeconómicas de ambos países: México tiene en Estados Unidos a su mayor socio comercial; a la instancia "cuas" única de financiamiento (FMI) y demás organismos financieros internacionales, así como la sindicatura de Bancos Norteamericanos y el polo de atracción por excelencia para los flujos migratorios.

Por su parte, Estados Unidos ha movido a nuestro país en su escala de prioridades de Seguridad Nacional, de acuerdo con las condiciones internas y los cambios en el ámbito mundial. A su vez, México ha recorrido la escala de lo "fundamental" para la seguridad de Estados Unidos en caso de guerra, hasta el límite de la estabilidad y progreso de la economía estadounidense, pasando por una amenaza étnica.

El hecho de compartir la interpretación de la Seguridad Nacional ampliada a la Seguridad Continental significó para México la participación de las conferencias panamericanas la cual se traduce en una alianza al lado de los Estados Unidos contra el fascismo (Eje Tokio, Roma, Berlín), firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adhesión a la Organización de los Estados Americanos, y a la Organización de Naciones Unidas.

Por otro lado, el factor geopolítico ha sido para México determinante en la maniobra de su hacer político y se deriva concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el Gobierno de Washington. México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido clasificado como el 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.⁵³

Históricamente resulta claro que los gobiernos de México han dependido para su estabilidad de la buena voluntad de Washington. En efecto, en pocos países como en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitación a la soberanía.⁵⁴

México depende mucho de la forma como los Estados Unidos manejen su concepto operativo de Seguridad Nacional y el peso que se le de a problemas como la relación entre las grandes potencias, el narcotráfico, la migración de trabajadores indocumentados, la deuda externa del tercer mundo, la transición mexicana a la democracia, el proceso político de centroamérica, la importancia de los recursos naturales (Petróleo), el mercado mexicano.

Se desprende que una de las características de la Seguridad de las sociedades nacionales periféricas es su dependencia de los procesos políticos en las sociedades centrales, procesos que siempre repercuten en la zona de influencia de las potencias centrales, y que es difícil influir desde la periferia.⁵⁵

⁵³ *Evolución Conceptual, Op. Cit.*, p.62.

⁵⁴ *Evolución Conceptual, Op. Cit.*, p.40.

⁵⁵ Lorenzo, Meyer, *Op. Cit.*, pp. 14-15.

VI.- EL EJÉRCITO MEXICANO Y SU PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD NACIONAL.

La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la elaboración de la política de la Seguridad Nacional, presenta una concepción y una posición distinta a la asumida por los militares del cono sur. Aquellos cambiaron de rol, y habían entendido que el objetivo de su misión era proteger la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional de sus países.

Como lo vimos anteriormente, las Fuerzas Armadas de México se enfocaron a actuar conforme lo establecido en la Constitución de 1917. Sin embargo, años después ampliaron su actividad no sólo en materia de Seguridad Nacional e integridad del territorio nacional, sino en tareas de auxilio a la población en general, las que también son consideradas dentro de las actividades relacionadas con la Seguridad Nacional de un Estado.

La doctrina de la Seguridad Nacional en su aplicación en América Latina, consistió en incrementar el papel político de sus 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.

Existen dos acciones centrales de esta doctrina: 1.- Es el equipamiento y entrenamiento para militares en el extranjero (en Estados Unidos, o en sus bases militares) para garantizar la seguridad interna de sus aliados. 2.- Fomentar el desarrollo económico de las naciones de la "retaguardia" para atender, no a las necesidades urgentes de sus pobladores, sino a las exigencias de una lucha permanente y generalizada en contra de un enemigo interno que en último término, no lo era de la nación afectada, sino de los Estados Unidos.⁵⁶

Por otra parte la percepción del enemigo interno es proyectada desde las élites hacia la población con la función de usarla como válvula de escape de aquellas presiones internas originadas en las necesidades insatisfechas, políticas fracasadas y corruptas, dirigiendo la hostilidad hacia el "enemigo oculto".

⁵⁶ *Evolución Conceptual, Op. Cit.*, p.35.

Lateralmente autoriza el abuso de la fuerza pública y la restricción de libertades que incluye la prohibición de partidos políticos, el control de sindicatos y agrupaciones estudiantiles.

El nacimiento de un Estado de Seguridad Nacional presupone la existencia de condiciones internas que propician y justifican la implantación de un gobierno con estas características.

Sin embargo el concepto de Seguridad Nacional presenta en México características muy distintas a las que privan en el pensamiento político norteamericano y en otros países latinoamericanos, no se le define en términos de los peligros de agresión desde finales de los años cuarenta, sino en términos del cumplimiento de las metas fijadas en la Constitución de 1917.

Después de la Segunda Guerra Mundial las prioridades de la Seguridad Nacional norteamericana se alteran. Como resultado más directo se da inicio a la "Guerra Fría", y es precisamente en este momento cuando México comienza a alejarse de la interpretación norteamericana de la Seguridad Nacional. El fenómeno comunista para México, no había presentado un reto político serio y mucho menos ideológico. Durante este período el país presentaba una estabilidad interna sólida lograda después de la Segunda Guerra Mundial, por lo tanto invocar "el peligro de la agresión comunista internacional" como fundamento para un cambio de actitud del Estado históricamente no procedía.

Es claro también que existen notables diferencias en la percepción de la Seguridad Nacional, basadas en ópticas diametralmente distintas, lo que significó para México la necesidad de una definición clara desde su propia realidad y perspectiva acerca de su Seguridad Nacional, y en la práctica, la imposibilidad de compartir criterios como los de la doctrina de la Seguridad Nacional tan ajenos a su esencia como nación y que son contrarios a su historia y a sus objetivos nacionales.

Otra de las determinantes de la conformación de la posición de las Fuerzas Armadas Mexicanas ante la Seguridad del país, ha sido su actitud nacionalista

basada en la constitucionalidad de sus acciones. Los gobiernos posrevolucionarios han mantenido por tradición estar siempre bajo las órdenes del mando supremo del Titular del Ejecutivo Federal en turno, lo que le ha dado esa peculiaridad de adhesión al poder civil.

Dada la situación geopolítica del país, conformada estratégicamente por sus fronteras: al norte con la superpotencia de occidente y al sur con los países centroamericanos, no se ha requerido contar con grandes dispositivos estratégicos y armamento bélico para su defensa. Sin embargo, no se soslayaron los conflictos de liberación nacional en Centro y Sudamérica durante la década de los sesenta y setenta por lo que en ningún momento hubo necesidad de establecer dispositivos militares sofisticados; actualmente la importancia estratégica de la frontera sur ha adquirido dimensiones especialmente complejas. v. gr.: conflicto en Chiapas en enero de 1994.

Por consiguiente, las funciones primordiales de las Fuerzas Armadas, resultado de esos antecedentes, se han dirigido hacia la preservación de las instituciones a través del mantenimiento de la estabilidad social y política del país.⁵⁷

Entonces, una de las principales tesis del Ejército Mexicano ha sido la defensa del territorio y sus instituciones políticas, sustentadas en la Constitución de 1917; tesis que por años se ha convertido en la concepción tradicional de las funciones del Ejército Mexicano, lo que constituye un componente de la Defensa Nacional, que salvaguarda la integridad del territorio, de la población y previene y neutraliza la subversión política y social.⁵⁸

Algunos antecedentes orgánicos de la integración de la política militar con relación a la Seguridad Nacional, la encontramos en 1926, durante el gobierno del General Calles, mediante la expedición del Código de Justicia Militar y la promulgación de la *Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea*; ahí aparecen

⁵⁷ Del Villar Moreno, Fernando, *Soberanía y Seguridad Nacional en México*, Documento de trabajo (mimeografiado) del Curso de Seguridad y Defensa Nacional, México, Colegio de la Defensa Nacional, México, 1999, p.4.

⁵⁸ *Los Grupos de Poder, de Presión y de Interés y sus Influencias en la Seguridad Nacional*, Colegio de la Defensa Nacional, México, 1989, p. 235.

claramente las "misiones" del ejército, mismas que se sintetizan en las siguiente tesis: la defensa de la integridad e independencia de la patria; el mantenimiento de la Constitución y la conservación del orden interior.⁵⁹

A partir de la década de los cuarenta, durante el gobierno del General Avila Camacho y posteriormente durante el gobierno de Miguel Alemán, se manifiesta de manera más clara la tendencia del Estado Mexicano por acotar el papel del ejército en la política. Se inicia así el proceso de separación de las Fuerzas Armadas acerca de las decisiones del gobierno; orienta sus funciones y además de las propias de defensa del gobierno y la soberanía del país, obliga a cumplir y participar en actividades de apoyo a la población civil.

Así, poco a poco, se conformó esa política ya tradicional de las funciones del ejército en la vida nacional, la que lo convierte en el ente del Estado para su defensa y a la vez en un aparato de coerción, que resguarda la paz y la seguridad interna de la sociedad mexicana.

Por consiguiente, las tareas que han desarrollado las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Nacional han sido: la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; en lo interno, garantizar la seguridad de la sociedad, auxiliar a la población civil en casos de desastres naturales y la realización de acciones cívicas como las campañas sociales de salud y la construcción de obras de interés comunitario. Por ende, a su papel estrictamente militar se ha sumado una labor de protección y de servicio a la sociedad.⁶⁰

Ahora bien, como se mencionó, la posición manifiesta del Estado Mexicano y sus Fuerzas Armadas en relación con las políticas de seguridad Continental, -a partir de la Segunda Guerra Mundial y durante el proceso de la Guerra Fría, fue

⁵⁹ Para una visión más amplia de las funciones militares ver texto de la conferencia del General Mario Renan Castillo, *Misión, Compromiso y Funciones de la S.D.N.*, en el CISEN, México, 1990.

⁶⁰ Tomás, Angeles Dauahare, "Concepto, Organización y Método de la Seguridad Nacional en el Marco de la S.D.N.", Documento del Colegio de la Defensa Nacional, México, 1990, p. 39.

el hecho de guardar cierta independencia con respecto a los acuerdos de la Seguridad Continental, al negarse terminantemente a participar en los dispositivos y planes de defensa continental auspiciados por la gran potencia regional.

También habría que mencionar como relevante en latinoamérica, la actitud del gobierno mexicano ante la opinión mundial al negarse a recibir ayuda, apoyos y suscribir acuerdos para la instalación, en territorio nacional, de equipo bélico y militar de los Estados Unidos, ya que el simple hecho de recibir esta "ayuda" involucraría a México en una situación contradictoria respecto de su filosofía política emanada de la Constitución de 1917 y en consecuencia afectaría el interés nacional, ya que esto alteraría el contenido ideológico del nacionalismo revolucionario sustento de la Seguridad Nacional de México. Sin embargo, hay información que se refiere a la existencia de ciertos acuerdos de asistencia militar a las Fuerzas Armadas Mexicanas, sobre todo aquellos convenios para la capacitación y especialización de oficiales mexicanos en escuelas y bases militares estadounidenses, tanto en dicho territorio, como en el Canal de Panamá.

CAPITULO SEGUNDO
EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y
LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO SEGUNDO. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

Con la caída del muro de Berlín terminó la época de la Guerra Fría, desaparecieron las políticas de disuasión entre las dos grandes potencias; el equilibrio del poder bélico ya no existe; el terror de la guerra atómica se desvaneció y se puso fin (conforme acuerdos de desarme) a la carrera tecnológico-armamentista. Se derrumbó el social-imperialismo con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su organización de defensa militar: el Pacto de Varsovia; por lo que el sistema socialista sufre cambios en los países comunistas de Europa.

La Unión Soviética dejó de ser hegemonía mundial de la noche a la mañana; sus repúblicas se convirtieron en países de segunda y de tercera; las economías de los países socialistas de la Europa central se abrieron al mercado capitalista. Triunfó el modelo de desarrollo capitalista sobre el sistema socialista y los comentarios y expectativas que se generaron han recorrido todos los matices en la escala de los adjetivos calificativos.

En Estados Unidos, después de la caída del Muro de Berlín, se habló del fin de la historia: ya no habrá Este, ni Oeste: cayeron los grandes mitos de los dos mundos, el Muro de Berlín se derrumbó y dio paso a la unificación de los estados alemanes.⁴⁸ El colonialismo en el Tercer Mundo no es válido, ya no hay ley o teoría social que explique la problemática y la historia del desarrollo de los sistemas políticos y sociales de las naciones.

En Estados Unidos, tras el derrumbe bipolar los teóricos del "fin de la historia" (principalmente Francis Fukuyama) proclamaron el advenimiento de un "nuevo orden internacional" marcado por la armonía que la Guerra Fría impidió durante cuatro décadas. El sistema norteamericano tendría que ser adoptado por doquier. Sin embargo el "fin de la historia" no es un problema que humano alguno tenga que resolver, la historia no ha terminado ni mucho menos, la modernización económica y social no está produciendo ni una civilización universal en sentido significativo, ni la occidentalización de las sociedades. En este instante se encuentra en desarrollo una nueva fase de conflicto y competencia.

⁴⁸ Thurow, Lester, *La Guerra del Siglo XXI*, Argentina, Vergara editor, 1992, p. 17.

En 1945, había dos potencias que luchaban por la supremacía militar: Estados Unidos y la Unión Soviética. Actualmente hay una potencia militar, Estados Unidos; y tres potencias económicas: Estados Unidos, Japón y Alemania, que luchan por conquistar la supremacía económica en el mundo. La disputa ha pasado del terreno militar al económico.⁴⁹

Está surgiendo un orden mundial, basado en la civilización, las sociedades que comparten afinidades culturales cooperan entre sí, los esfuerzos por hacer pasar sociedades de una civilización a otra resultan infructuosos y los países se agrupan en torno a Estados dirigentes o centrales de sus civilizaciones.⁵⁰

México vive hoy una redefinición radical del concepto del Interés Nacional y por lo tanto de lo que significa Independencia y Soberanía, los dos elementos centrales de la Seguridad Nacional.

En la actualidad la disminución acelerada del papel del Estado como actor económico y la apertura e integración de la economía mexicana al mercado internacional, son elementos distintivos de la política gubernamental cuyo objetivo central es la modernización del aparato productivo y su presencia requiere una definición operativa de Interés Nacional diferente.

Se trata de una nueva etapa del proceso histórico mexicano, marcada en lo internacional por el fin de la confrontación Este-Oeste y en lo interno por un cambio del crecimiento económico basado en la protección arancelaria, a otro cuya dinámica surge de la apertura del mercado y de la integración de la economía mexicana a la norteamericana.⁵¹

Con el propósito de responder tanto a las exigencias nacionales e internacionales, en el marco de una aguda crisis económica del modelo proteccionista y el cuestionamiento al Estado de bienestar, el gobierno mexicano encabezado por el Presidente Miguel de la

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Samuel P. Huntington, catedrático del Instituto de Estudios Olin de la Universidad de Harvard, señala que la afinidad de las culturas juega un importante papel en la integración de las civilizaciones. La próxima guerra mundial, de haber otra, será una guerra entre civilizaciones, no entre países, en Huntington, Samuel P., "The Clash of Civilizations?," *Foreign Affairs*, New York, 1993, pp. 22-49, y en Estévez, Dolia, "México dejó de ser un país antagónico para EU: Huntington," *El Financiero*, México, martes 6 de julio de 1993, p. 46.

⁵¹ Meyer, Lorenzo, en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce B. Michael (comps), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 14.

Madrid inició los cambios estructurales que significaron la reorganización de las funciones del Estado y el cambio de modelo económico, se opta por una mayor relación con el exterior.

52

Regresando al plano internacional, el avance tecnológico de la comunicación vía satélite, ha permitido que el universo de la información sea global y al instante; pero esta tecnología de la información controlada por las empresas transnacionales de los países desarrollados juega un papel doble: además del informativo, son medios de manipulación y formación de corrientes de opinión, la mayoría de las veces en favor de los intereses foráneos de dichos países y de sus empresas multinacionales.

Esta es la nueva realidad del "Orden Mundial". En él habrán de enfrentarse las complejas condiciones económicas y políticas del desarrollo y de la Seguridad Mundial contemporáneos.

El 9 de noviembre de 1989 se convirtió en el parteaguas de la historia mundial, al llevar como símbolo de esa ruptura la ya histórica caída del Muro de Berlín; ese día "se dio por terminada" la Guerra Fría dando paso a nuevas relaciones mundiales que se veían venir por las crisis internas de los sistemas económicos y sus relaciones de mercado; suscitando una transformación en las relaciones de poder y una nueva forma de interpretar los problemas del mundo y su seguridad.⁵³

Antes de la caída del muro de Berlín, en México la Seguridad Nacional se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: A) En ampliar su capacidad de autodeterminación política con respecto de los Estados Unidos y B) En la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo. En realidad, esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario, que a su vez, fue la columna vertebral de la

⁵² El agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones produjo la crisis en México. Hacia 1981 la economía mexicana estaba petrolizada y el mercado mundial daba las primeras señales de su saturación. La promesa de la prosperidad hecha por José López Portillo se transformó en incertidumbre. Fuga de capitales, devaluación, inflación, pérdida de confianza, control de cambios y nacionalización del sistema bancario culminaron con la declaración mexicana de insolvencia en 1982. *Cfr.* Aspe Armella, Pedro, *El camino de la transformación económica en México*, México, FCE, 1993, pp. 20-21.

⁵³ *La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial*, Antología de Principios y Tesis, Prólogo de Juan María Alponse, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 77.

política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político. Esta nueva etapa del proceso histórico mexicano se ve influenciada en lo internacional por el fin de la confrontación Este-Oeste, y en lo interior, por la apertura del mercado y de la integración de la economía mexicana a la norteamericana.

A continuación se señalan algunos planteamientos y explicaciones sobre dicho cambio y las relaciones con el nuevo orden mundial.

I. ANTECEDENTES.

El principal elemento que generó los cambios internacionales, fue la crisis y el derrumbamiento de la supremacía soviética y la misma crisis del sistema capitalista.

El caso del sistema soviético se caracterizó por tener una economía cerrada con un sistema oculto sobre el manejo y la realidad de su producción, distribución y consumo, que hacía imposible conocer los niveles e índices económicos; se manejaban cifras por parte de la CIA que calculaban que la Unión Soviética había crecido a una tasa del 2.1 % de 1975 a 1985 una tasa levemente inferior al 2.9 % de los Estados Unidos en el mismo período.⁵⁴

El poderío y el éxito del modelo de desarrollo socialista se observaron durante la década de los cincuenta a los setenta, cuando logró incrementar su PNB con mayor rapidez que los estadounidenses, lo que le permitió mantenerse a la misma altura tecnológica y militar, y en algunos momentos hasta de superioridad en la contención hegemónica para el equilibrio y mantenimiento de la paz mundial. La campaña presidencial de John F. Kennedy, en 1960 giró alrededor de la necesidad de que Estados Unidos reanudase la marcha en todos los frentes: militar, técnico y económico. A principios de los años sesenta, con la construcción del Muro de Berlín y la crisis de los misiles en Cuba, episodios que sobrevinieron poco después de las elecciones, el panorama parecía aún grande. A mediados de esa década, el presidente Lyndon Jhonson descubrió en las junglas de Vietnam un retoño norvietnamita del dragón rojo de los chinos. Durante los diez años siguientes, el retoño del dragón acaparó la mayor parte de la atención y los recursos norteamericanos "... la humillación norteamericana en Irán y la invasión en Afganistán por la Unión Soviética."⁵⁵ Así, los soviéticos lograban mantener su poderío y su presencia en los países del bloque socialista.

A partir de la década de los ochenta, la economía que sustentaba ese poder bélico de disuasión y de competencia con su antagónico sistema de producción capitalista, le era muy onerosa a la economía y al pueblo soviético, al que afectaban drásticamente los niveles de vida de la población, a causa de los efectos devastadores ocasionados por la desviación de recursos al sector militar.

⁵⁴ Thurow, Lester, *Op. Cit.*, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 14.

Dichas condiciones económicas y sociales y el elevado mantenimiento de la competencia científico-tecnológica, la carrera armamentista y la logística espacial por dominar el espacio sideral para hacer frente a la "Guerra de las Galaxias", - que instrumentó el gobierno de Reagan-, junto con los cambios en la pugna interna de la burocracia del Soviét Supremo a la llegada de Gorbachov y su Perestroika al poder, presentaron las crisis económicas, sociales y políticas internas del imperio soviético del siglo XX, la que en pocos años se desintegró para sorpresa de muchos, quedando en el aire sobre el futuro del socialismo..

Por su parte, la primera potencia del mundo occidental, los Estados Unidos, también se enfrentaba a una crisis evidente en su economía interna y en sus relaciones comerciales con Europa y Japón. La gran especulación financiera, la insuficiencia del ahorro real de su población, el retorno de la inflación, el alza en las tasas de interés, y el endeudamiento de las empresas generaron serios problemas a la expansión económica.

"...la decadencia relativa estadounidense se manifiesta de la manera más notoria en el campo económico y en la pérdida de su primacía hegemónica, corporativa, bancaria, tecnológica de punta y competitiva industrial." ⁵⁶

En el interior de su sistema, la inestabilidad financiera de los monopolios transnacionales obligó al gobierno estadounidense a acudir al rescate del sistema financiero, de otra manera estarían derrumbándose la mayoría de los bancos norteamericanos de préstamo y ahorro. De no tomarse estas medidas, el pánico se hubiera desatado en el momento en que los individuos perdían sus ahorros y es probable que iniciara una nueva crisis.

Con el derrumbe de gran parte de su sector bancario a principios de 1991, el gobierno norteamericano se vio obligado a absorber doscientos mil millones de dólares de activos privados y acabó poseyendo trescientos mil millones de dólares en activos privados antes de que se detuviera el problema. Una institución oficial, la Resolution Trust Corporation, se convirtió en la principal propietaria norteamericana, su crisis era evidente en su decrecimiento en el comercio internacional y en el mismo PNB. En el sector industrial, Estados Unidos acaba de ver la punta de iceberg de las corporaciones agobiadas por un

⁵⁶ Saxe, John (et-al), "Globalización Procesos de Integración y Desintegración," en *La Reestructuración Mundial y América Latina*, Cuadernos de Economía, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, T. I, México, 1993, p. 36.

exceso de deudas, y quebradas por la guerra de fusiones y capturas hostiles, la quiebra de líneas aéreas y grandes firmas minoristas. Con estas bancarrotas industriales se manifiesta la necesidad de ayuda oficial (del contribuyente): seguro de desempleo para los que quedan en la calle, seguro de depósitos para cubrir a los bancos que se arruinan porque han prestado a compañías, seguro de pensiones para pagar a los que tienen derecho de reclamar pensiones a las corporaciones en bancarota.

En 1950, Estados Unidos tenía el PNB per capita que cuadruplicaba el de Alemania Occidental y era quince veces al de Japón. La década de 1990 parte de un lugar muy distinto. En términos generales, ahora hay tres contendientes relativamente iguales: Japón, La Comunidad Europea, centrada en su país más poderoso Alemania y los Estados Unidos.

Medido en términos del poder adquisitivo externo, el PNB per capita de Japón y Alemania es levemente superior al de Estados Unidos, sin embargo, medido en términos del poder adquisitivo interno, el PNB per capita norteamericano es mayor que el de Alemania Occidental o el de Japón.

En algunas áreas, por ejemplo, como la de los automóviles Estados Unidos marcha atrás y en otras como la electrónica de consumo ni siquiera es protagonista.

En la industria química las tres firmas más importantes a nivel mundial se encuentran en Alemania, cada una de ellas es por lo menos una tercera parte más grande que Dupont, la compañía química más grande en Estados Unidos.

Algunos datos muestran la pérdida de la influencia norteamericana en la economía mundial. En 1970, 74 de las 100 corporaciones industriales más grandes del mundo se ubicaban en Estados Unidos, 26 en Europa y 8 en Japón. Para 1988, cuarenta y dos de las cien empresas más grandes se hallaban en Estados Unidos, mientras que 33 en Europa y 15 en Japón.

Con relación a los bancos más importantes del mundo en 1970, 19 de los 50 bancos eran norteamericanos, 16 europeos y 11 japoneses. En 1988, 5 eran norteamericanos, 17 europeos y 24 japoneses. Los ejemplos sobran acerca de la forma que ha perdido poder e influencia la economía estadounidense, en un mundo que tiene que compartir y competir con

otras economías que se consolidan como la japonesa y la alemana. Así llegaban los norteamericanos, al inicio del nuevo orden mundial.

En general, por lo que corresponde a los países industrializados y potencias económicas mundiales de occidente, el llamado "Grupo de los 7", integrado por Italia, Japón, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Canadá, inician la década de los noventa con serios problemas internos políticos y financieros; pero a la vez, estas naciones inician negociaciones para unificar su economía. Tal es el caso del Tratado de Maastricht, que establece las bases para la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. Ambos tratados pretenden hacer frente a la guerra económica global entre los bloques del Pacífico, con Japón a la cabeza, la Comunidad Europea, con Alemania al frente, y América del Norte, con Estados Unidos a la vanguardia.

Este nuevo "orden mundial" se caracteriza por tener un sólo poder hegemónico militar: los Estados Unidos y varios bloques económicos financieros y políticos, Europa y Japón, y los países asiáticos, además del estadounidense, lo que ha dado paso a una nueva forma de negociación mundial a través de la economía en bloque, misma que a lo largo del próximo siglo, habrá de imprimir nuevos cursos a la historia que aún no se avizoran.

II. LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA.

Las condicionantes internacionales, que surgen al final de la década de los ochenta, colocó al mundo frente a serias transformaciones que dieron paso al inicio de una época que había de caracterizarse por la tendencia hacia la globalización, a través de las nuevas relaciones financieras y comerciales entre bloques de países. "La economía global no es realmente una totalidad unificada sino una totalidad compuesta por las transacciones, los intercambios y las asociaciones que involucran a actores específicos y localizados, que transforman y son transformados por el desarrollo del capitalismo." ⁵⁷

Conforme a esta nueva problemática financiera y de lucha por la economía de mercado libre, la competencia y los campos de acción se introducen a todas las economías, tanto de las naciones ex-socialistas, como a los mercados de los países del Tercer Mundo, sin importar el sistema político ni ideológico que profesen.

A partir de 1990, la globalización de la economía mundial quedó en manos de tres contendientes: Estados Unidos, la Comunidad Europea, liderada por Alemania, y Japón, que junto con Taiwan, Hong Kong, Singapur, Tailandia, China, Australia, Nueva Zelanda, así como Canadá y el mismo Estados Unidos, conforman el órgano consultivo llamado Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Las negociaciones para la globalización económica presentan una tendencia clara a no sujetarse a los argumentos y al poderío militar, como piensa Jacques Attali: "no asistiremos a un triunfo de la economía americana sobre un mercado dominado por los servicios, sino que nos encaminamos hacia un mundo hiperindustrial, en fuerte crecimiento, dominado por dos espacios rivales: el espacio europeo y el espacio del Pacífico donde las potencias económicas sustituirán a las potencias militares." ⁵⁸

En conclusión, en el nuevo orden mundial hay una potencia militar que es Estados Unidos y tres potencias económicas: Estados Unidos, Japón y Europa que luchan por conquistar la supremacía económica; la disputa ha pasado del terreno militar al económico y tecnológico, por lo que es seguro que se mantendrán los sistemas globalizantes de bloques y tratados de

⁵⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁸ Attali, Jacques, *Milenio*, Barcelona, Editorial Seix Barral, 1991, p. 5.

intercambio comercial y, a la vez, los asuntos sobre Seguridad Mundial, versarán y se generarán alrededor de la nueva problemática de las relaciones internacionales de la globalización económica.⁵⁹

Así, la característica de la nueva Guerra Mundial será de naturaleza y origen económico y los principales elementos en disputa vendrán a ser la tecnología de punta y el capital transnacional y corporativo. Aunque los analistas sobre el futuro de la Seguridad Mundial no están tan seguros de tal situación, ante los actuales índices de armamento nuclear - sin control ni supervisión después del desmembramiento de la URSS,- el aumento de los conflictos regionales en Europa y Asia, las primordiales amenazas mundiales son el hambre, la amenaza a los derechos humanos, la migración, el racismo, las luchas interétnicas, el deterioro ambiental, el narcotráfico y el terrorismo, y el factor religioso, entre otros.

⁵⁹ Documento indispensable para revisar la integración económica y liberalización de las economías es el artículo del director del Instituto Internacional de Economía Bergste, Fred C., en "Globazing Free Trade," *Foreign Affairs*, New York, May/June, 1996, pp. 105-120.

III. UN NUEVO ESQUEMA DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL CARACTERIZADA POR LA GLOBALIZACIÓN.

Revisada brevemente la compleja problemática del nuevo orden mundial y el incierto panorama de las relaciones económicas, bajo el manto de la globalización internacional en manos del gran capital corporativo y ante el incierto rumbo de las nuevas relaciones sobre la Seguridad Mundial a partir de la Posguerra Fría, vemos como se estructura en el ámbito mundial un nuevo esquema de Seguridad Internacional: un escenario del predominio de una sola potencia bélica, tres grandes potencias económicas y un organismo mundial de naciones, encargado de velar por la paz y el desarrollo armónico de los pueblos del planeta..

La creciente competencia que para Estados Unidos y la Unión Soviética han representado en el terreno económico, político y cultural, países como los europeos occidentales, Japón y China, -más el agotamiento experimentado por las superpotencias, a causa de la prioridad que dieron a la seguridad militar- ha provocado cambios importantes en la Seguridad Internacional de nuestros días.⁶⁰

Dichos cambios se resumen en los planteamientos que hiciera el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, tras la culminación de la Guerra del Golfo Pérsico: proclamó el advenimiento de un nuevo orden mundial, cuyos pilares serían el triunfo de la democracia política y económica, el respeto a los derechos humanos y el unilateralismo militar estadounidense (Estados Unidos aparece como el único líder capaz de mantener el orden en el planeta).⁶¹

En el nuevo orden mundial, con Estados Unidos autodenominado líder del sistema, implica que éste asuma la jefatura en la promoción de la democracia económica y política y, con especial énfasis, en la definición de la seguridad y sus amenazas.

En el contexto del nuevo orden mundial que se genera tras el término de la "Guerra Fría", la Seguridad Internacional está en un proceso de conceptualización: la desaparición del

⁶⁰ Ver al respecto el artículo "Las Nuevas Concepciones Sobre la Seguridad Internacional," por María Cristina Rosas González en *Revista de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, México, No. 59, julio-septiembre, 1993, pp.19-25.

⁶¹ *Ibid.*, p. 22.

enemigo externo común hace que las amenazas sean más difusas y difíciles de ubicar. El Segundo Mundo se resquebrajó a niveles tales que necesita de la ayuda del Primer Mundo para superar sus problemas; "surge" entonces el Tercer Mundo como el principal "proveedor" de amenazas a la Seguridad Internacional.⁶²

El nuevo papel asignado al Tercer Mundo se sustenta en el señalamiento de que es en él donde se localizan las fuentes de pobreza manifiestas a falta de democracia, migraciones, narcotráfico, deterioro ecológico. Son estas "nuevas" amenazas las que todos los días son planteadas ante millones de espectadores en todo el mundo gracias a los adelantos tecnológicos en materia de transmisión de imagen y sonido.

En la Comunidad Económica Europea, la seguridad de la misma es amenazada por el malestar social de Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes; fuentes inagotables de emigrantes (a raíz de la violencia y la falta de alimentos), conflictos nacionales, autoritarismo, proliferación de armas, deterioro ecológico, entre otras problemáticas.

Por su parte, en el continente americano, Estados Unidos y Canadá se aprestan a defender su seguridad ante la oleada de sentimientos antioccidentales, sistemas políticos autoritarios (Irak, Irán, Cuba), narcotráfico, emigraciones, deterioro ecológico y competencia desleal, provenientes de México, Centro y Sudamérica, así como del Caribe.

En este contexto, la seguridad en términos militares adquiere nuevos matices: el desarme no se logró en la Guerra Fría y en la actualidad se registran peligrosas combinaciones entre gastos militares y combate al narcotráfico, las que generan serias amenazas para los países del Tercer Mundo. Así por ejemplo, en el caso de Colombia, los Estados Unidos otorgaron créditos a través del Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK), para que el gobierno colombiano comprara armas al complejo militar industrial estadounidense y combatiera el narcotráfico.⁶³ Cabe señalar que las características del comercio mundial de armas, implica la asesoría de expertos y técnicos que enseñan al comprador la manera de utilizar el armamento adquirido.

⁶² *Op. Cit.*, p. 23.

⁶³ *Ibid.*, p. 24.

Lo anterior muestra la situación especialmente sensible y de vulnerabilidad que enfrentan los países latinoamericanos al intervencionismo estadounidense en sus asuntos internos, so pretexto de combatir las "nuevas amenazas" a la seguridad, v. gr.: la militarización de la frontera México-Estados Unidos.

En la tarea de conformar un nuevo concepto sobre la seguridad acorde a las condiciones de la posguerra fría, el mismo término "Tercer Mundo" está sujeto a una nueva conceptualización ante los acelerados y trascendentales cambios que han sufrido los países que lo integran: la diversidad de las economías de los mismos los acerca o los aleja de los países industrializados, como es el caso de los "tigres asiáticos."

Mientras que para ciertos países latinoamericanos, las prioridades nacionales han cambiado en función a la necesidad de "acercarse" a los países industrializados (principalmente Estados Unidos), al constituir éstos la fuente de inversión y comercio.

En ambos casos, la Seguridad Nacional de cada uno de los países está determinada a partir del tipo de vínculos que establezcan con el mundo industrializado.

Por consiguiente, la Seguridad Mundial estará supeditada a los acuerdos comunitarios entre naciones, a través de las estructuras de Seguridad Internacional como los tratados de defensa de orden militar; a la ampliación y cumplimiento de tratados de desarme y ausencia de proliferación de armas convencionales, químicas y nucleares; al cumplimiento de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y al reconocimiento obligatorio del derecho internacional por todos los Estados.

Otro de los elementos determinantes en el nuevo esquema de la Seguridad Internacional para lograr el desarme, -la preservación y mantenimiento de la paz- es el desempeño diplomático y político de la Organización de las Naciones Unidas, la cual, como hemos visto, representa o debiera representar y velar por los intereses de la comunidad internacional. Pero ante el nuevo enfoque y los procesos de cambio en las relaciones internacionales, el Organismo se encuentra inmerso en serias dificultades que se deben de considerar para analizar las perspectivas del futuro de la Seguridad Mundial.

El principal problema en el seno del Organismo, es la influencia de los países industrializados en las acciones de su diplomacia preventiva en los conflictos regionales y el anacrónico sistema del "veto" por el Consejo de Seguridad. Un ejemplo reciente lo tenemos en la aprobación de diversas resoluciones del Organismo que autorizan la intervención de la Fuerza Armada, en lugar de la diplomática, como ha sucedido con las fuerzas estadounidenses o los "Cascos Azules" de la ONU, hechos que se ejemplifican en los casos del Golfo Pérsico, Somalia, Camboya, Yugoslavia y, últimamente, en Haití.

Por lo anterior, las demandas políticas del resto de las naciones integrantes del Organismo serán las de hacer efectiva su capacidad para preservar la paz mundial, pero no por medio de resoluciones del Consejo General sobre las decisiones de la Asamblea General del Organismo. "La reforma urgente y necesaria que se plantea en el seno del Organismo, no puede ser únicamente para convertirlo en un ente legitimador de misiones bélicas, al gusto de los intereses de las potencias de la Postguerra Fría, ni tampoco para cerrar aún más la lucha entre el selecto grupo de las cinco naciones con capacidad de veto."⁶⁴

Los acuerdos y las políticas sobre desarme mundial y la no proliferación de armamento, supervisados por la ONU, serán determinantes para intentar desterrar definitivamente en el futuro el fantasma de una nueva Guerra Mundial, que en estos momentos sería la más devastadora de la historia del planeta. Ahora bien, por un lado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está liderado por una potencia militar, como lo es Estados Unidos y por otro lado, tenemos que la batalla por el dominio económico está diluyendo un conflicto armado a escala mundial, por ello, si en la época de la "Guerra Fría" no se dio esta conflagración es poco probable que se dé ahora.

Sin embargo, esto no significa que los conflictos bélicos vayan a desaparecer sobre todo a nivel regional, como es el caso concreto del Medio Oriente.

De alguna manera la estrategia de la guerra no se ha modificado a nivel mundial, los intereses de las grandes potencias bélicas se siguen dirimiendo en otros países y es donde se desarrollan las luchas armadas.

⁶⁴ *Informe Especial*, "La ONU. La Paloma. La Paz," Seminario de Análisis Político, *El Financiero*, México, 31 de julio de 1993, p. 21.

Esta afirmación se refleja claramente en el conflicto del Golfo Pérsico. *News week* describió así el actual escenario para Occidente.

"Cualquier acción militar de Estados Unidos podría dañar la frágil coalición con los Estados árabes.

Gran Bretaña, Francia y Rusia, que se unieron para derrotar a Irak en 1991, ya no se encuentran dispuestos a colaborar incondicionalmente. Los Estados árabes ya no quieren ser parte de un ataque con un país hermano, Rusia y Francia están cansadas de las sanciones contra Saddam y ansiosas de sacar dividendos una vez que comiencen a funcionar los pozos petroleros (Irak, después de Arabia Saudita, posee las reservas petroleras más ricas del mundo), sólo la Gran Bretaña se ha puesto del lado de Clinton y ni siquiera el respaldo de hombres es todo seguro."⁶⁵

Por otra parte el Gobierno Chino anunció la venta de componentes para misiles a Pakistán y tratos similares con Irak. Las Repúblicas exsoviéticas de Asia Central como Uzbekistán, Kirguizia y Turkmenistán, se prestan también a entablar alianzas con sus parientes cercanos del mundo islámico y hacer valer sus poderosos arsenales militares heredados de lo que fue el Imperio Soviético.

Evitar una guerra entre países depende de que los líderes mundiales acepten la naturaleza de la política global, con raíces en múltiples civilizaciones y cooperen para su mantenimiento.⁶⁶

La complejidad de las interacciones que seguirán al término de la Guerra Fría, se ponen de manifiesto en la agudización de problemas tales como la deuda externa de los países en vías de desarrollo, flujos migratorios, pobreza, conflictos interétnicos y religiosos, narcotráfico, entre otros. Todos ellos presentan un dinamismo tal que se le considera una amenaza para la Seguridad Mundial.

Durante la década de los ochenta, la deuda externa de los países en vías de desarrollo, alcanzó tal magnitud que limitó seriamente la viabilidad de los Estados nación afectados.

⁶⁵ *Informe Especial*, "Tormenta en el Medio Oriente," *El Financiero*, México, 7 de diciembre de 1997, p. 49.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 49-50.

Alrededor de dos tercios de la deuda externa del Tercer Mundo, se componía de préstamos oficiales otorgados por organismos internacionales y por gobiernos de los países desarrollados. Dichos préstamos se concedieron con tasas de interés fijas y a largo plazo.

A mediados de la década pasada, la proporción se invierte pasando la banca transnacional a otorgar los dos tercios de los créditos.

Se produce entonces la llamada "explosión" de endeudamiento externo del Tercer Mundo, que pasa de ochenta mil millones de dólares en 1971, a ochocientos mil millones de dólares en 1984, correspondiendo a América Latina una suma apenas inferior al 50% del total.

En 1982 México, se comunica con sus acreedores notificándoles que no podía cumplir con los contratos de créditos suscritos, en orden al pago de amortización e intereses, solicitando una renegociación de su deuda externa.

Muy pronto los demás países latinoamericanos siguen ese camino y se generaliza la llamada crisis de endeudamiento del Tercer Mundo.

"... Los bancos [se] encontraron de pronto ante el eminente riesgo de una moratoria de pagos colectiva que podía tener efectos catastróficos sobre el sistema financiero internacional que buenos dividendos le aseguraba. Necesitaban urgentemente un instrumento eficaz para hacer funcionar las economías nacionales de los países deudores con el único propósito de pagar la deuda, ayudando de paso a consumir el proceso de transnacionalización que estaba en marcha. Volvieron entonces los ojos hacia el Fondo Monetario Internacional que tenía lo que a ellos les faltaba: una herramienta jurídica que a pesar de su ilegalidad había ya demostrado sus bondades, los créditos contingentes."⁶⁷

El propio Fondo Monetario Internacional adoptó una nueva orientación en sus programas de ajuste; la condicionalidad, debía servir ahora como vehículo para un cambio estructural de la producción, la que debía orientarse hacia el mercado externo. Aquellos miembros que solicitaran hacer uso de los servicios financieros del Fondo Monetario Internacional,

⁶⁷ Sau Aguayo, Julio, *Condicionalidad en el Fondo Monetario Internacional, La Soberanía Nacional y El Derecho Internacional*, Cuadernos de investigación, México, UNAM, 1987.

deberían comprometerse a adoptar políticas económicas “apropiadas”, es decir, antiinflacionarias.

Los “programas de ajuste” del Fondo Monetario Internacional están diseñados para reducir la inflación restringiendo drásticamente la demanda y “abriendo” las economías de los países subdesarrollados al mercado mundial. Entre las recomendaciones del Fondo a los gobiernos que solicitan financiamiento se encuentran: reducción del gasto del gobierno, aumento de impuestos, altas tasas de intereses, liberación de precios, retracción del rol del Estado en la economía, reducción del circulante monetario, eliminación de subsidios, ajuste de los subsidios sociales, topes salariales y negociaciones bilaterales.

“La deuda externa Mexicana es un problema de Seguridad Nacional porque su repetitiva e ininterrumpida negociación involucra globalmente los aspectos más soberanos de la política interna y externa de nuestro país. El servicio que generan los préstamos foráneos son en este contexto el tributo que nos impone la independencia estratégica de la deuda externa que define políticas integradas a nuestra economía [...]”⁶⁸

Si la deuda externa es considerada como un problema de Seguridad Nacional, es porque el gobierno se ve obligado a destinar amplios porcentajes del gasto público a ella.

En 1990 la deuda pública absorbió 33% (62 billones de pesos) del gasto público total. Dicho en otras palabras de cada peso presupuestado que gastó el gobierno mexicano durante 1990, 33 centavos se destinaron para cubrir los servicios de la deuda externa tanto pública como privada.

Con los nuevos créditos que se han concretado en el exterior, fundamentalmente con los Estados Unidos, actualmente la deuda externa de México pudiera alcanzar los 150 mil millones de dólares.

Ante esta situación el gobierno mexicano tendría que destinar por lo menos 49.5 % del gasto público, solo para responder al servicio de la deuda en 1995.

⁶⁸ Ibarrola, Javier, “La Deuda Externa como Factor de Dependencia”, México, *El Financiero*, 17 de enero de 1995, pp. 34-35.

IV. ACTUALES FENÓMENOS QUE AMENAZAN LA SEGURIDAD MUNDIAL.

La crisis de la deuda externa se convirtió en el "talón de Aquiles" de las políticas de desarrollo de muchos de los países del Tercer Mundo, ya que al verse englobados en los diseños de las políticas monetarias del desarrollo capitalista, -a través de las "Cartas de Intención" con el FMI- obligaron a los países deudores a aplicar una serie de medidas recesivas y de ajustes al gasto público, sobre todo, a los subsidios a sectores productivos; topes salariales; recortes de personal y congelamiento a programas sociales; desincorporación de empresas paraestatales como condición para recibir el capital fresco y renegociar la deuda.

Al respecto, baste recordar los casos de los países como México, Brasil, Argentina, Perú, Chile, Bolivia, Colombia y otros en menor proporción, que llegaron a acumular las deudas más grandes que registra la historia del mundo, y que se vieron permanentemente amenazados en su estabilidad económica y política. "La evolución del sistema financiero internacional, de manera especial en la década de los ochenta, presenta síntomas claros: problemas estructurales dentro del sistema que han acarreado a una crisis de la deuda sin precedentes tanto para deudores como acreedores."⁶⁹

Estas políticas y sus efectos orillaron al borde de la moratoria a los países deudores, frente a la amenaza de bloqueos económicos y congelamiento de bienes, inversiones y retención de nuevos empréstitos por incumplimiento de los pagos de intereses; moratoria que a la vez amenazó en determinado momento a la Banca privada, principalmente la estadounidense, al ponerla al borde de la quiebra por falta de liquidez.

La Crisis de la Deuda, fue y es uno de los padecimientos del actual sistema financiero internacional, a pesar de que en el nuevo orden mundial, estas políticas financieras impositivas, que amenazan la Seguridad Nacional de los países deudores, se han diluido y por consiguiente pierden importancia en las relaciones internacionales.

⁶⁹ *Los Bancos de Estados Unidos y la Deuda Externa de América Latina: Elementos de Estrategia*, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. A.C., Serie Estudios del CLEC, Est-00486, México, 1986, p. 5.

Aún así, la deuda externa sigue vigente como una forma de dependencia financiera que impone modalidades al desarrollo de los países deudores. Implicando que la nueva dirección del sistema financiero incida de manera importante en los proyectos nacionales de la mayor parte de los Estados.

Está por verse cuáles serán las consecuencias de la entrada de grandes capitales "golondrinos" volátiles y las excesivas importaciones, por la apertura comercial, sobre las economías en desarrollo, su productividad y sus sistemas monetarios y financieros.

Otro de los fenómenos que merecen atención en la nueva agenda de la Seguridad Internacional, es el relacionado a los problemas del deterioro ecológico y la contaminación ambiental que, con los años, han sido causa y efecto de las políticas de un desarrollo basado en la explotación de las materias primas y los recursos naturales, que han alcanzado los límites de la sobreexplotación e incluso a su agotamiento.

Los problemas del deterioro del medio ambiente afectan grandes áreas o zonas importantes de la ecología en un determinado país, pero sus efectos y consecuencias traspasan las fronteras y afectan o perjudican a otras áreas y recursos naturales. El problema, por tanto, se convierte en un asunto común que involucra a varios países; al respecto, se presentan algunos datos relevantes y actuales de la problemática ambiental resultado de las políticas devastadoras de la industrialización y el consumismo. Entre los de mayor efecto, se encuentra la desaparición de los bosques "tropicales", por ejemplo, en Latinoamérica se cuenta con un 60% de los bosques mundiales y por consiguiente ahí se localiza la mayor reserva de especies animales y vegetales del mundo- que están amenazados y en proceso de extinción, entre otras causas por las acciones humanas interrelacionadas, tales como el crecimiento demográfico; el desarrollo urbano e industrial y sus desechos; emisiones y afluentes contaminantes; el consumo desmedido de los recursos no renovables; las sequías; los agroquímicos; la ganadería extensiva; etc., que contaminan, presionan, invaden y agotan los recursos naturales. "Al ritmo actual, serán 225 millones de hectáreas las que habrán desaparecido para el año 2000." ⁷⁰

⁷⁰ Jacques, Attali, *Milenio*, Barcelona, Seix Barral, 1992, p. 100

Otro problema de afectación ambiental lo encontramos en las emisiones gaseosas particularmente nocivas como, anhídrido-carbónico-metano, clorofluorocarbonos, dióxidos de azufre y de nitrógeno, amoníaco, elementos que reducen la capa del ozono y que provocan serias alteraciones a la atmósfera de la tierra y a la vez generan el aumento de la temperatura de la atmósfera.⁷¹

Son varias las amenazas ambientales a corto, mediano y largo plazo que dañan a la comunidad mundial, tales como la lluvia ácida, el agotamiento de los recursos acuíferos y los no renovables, y el calentamiento global de la tierra con consecuencias graves para todo el ecosistema. Los efectos y daños ambientales ahora son comunes o de corresponsabilidad entre los pueblos, principalmente aquellos que han sido los responsables directos del deterioro mundial de los ecosistemas por las políticas desarrollistas llevadas a cabo y por citar un ejemplo nos referimos a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre los cambios climáticos, adoptados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992.

Desde entonces algunos de estos países han visto como sus emisiones de gases causantes del efecto invernadero se hunden bajo los efectos de la recesión.

Las emisiones de bióxido de carbono de los países del antiguo bloque del este pasaron de tres mil 620 millones de toneladas en 1990 –primera fecha de referencia del protocolo– a dos mil 480 en 1995, es decir una reducción de 35 %.

Los países de la Unión Europea han sido los más comprometidos con la disminución de emisiones de bióxido de aquí al período 2008-2012. Los Quince se comprometieron a una disminución del 8 %, a la que se sumaron Suiza y dos pequeños Estados miembros de la ONU, Mónaco y Liechtenstein.⁷²

⁷¹ El decenio de los ochenta habrá sido el más cálido del siglo. En consecuencia, los hielos polares comienzan a fundirse y el nivel de los océanos sube dos milímetros por año; algunas simulaciones prevén que la tierra se calentará más de dos grados antes del año 2000. *Ibid.*, p. 99.

⁷² Noruega, cuyas emisiones son muy reducidas produjo 31 millones de toneladas de bióxido de carbono en 1990. Estados Unidos (primer país contaminante del planeta) emitió en 1990 cuatro mil 907 millones de toneladas y cinco mil 228 en 1995, de ahí que tendrá que reducir sus emisiones en 7%, utilizando como base la cifra de 1990. Por su parte Canadá emitió de 431 millones de toneladas de bióxido de carbono en 1990 y 470, cinco años más tarde comprometiéndose a reducir sus emisiones en un 6%. Japón segunda potencia económica del mundo y cuarto país contaminante del planeta produjo 151 millones de toneladas de bióxido de carbono 1995, consintió finalmente una reducción de 6%: cifra difícilmente alcanzable, según los industriales japoneses, si no se

Una amenaza más de carácter internacional a la Seguridad Nacional, es el fenómeno relativo a la superpoblación o crecimiento demográfico elevado y al desarrollo urbano, principalmente el que ocurre en las ciudades más pobres del mundo y en las grandes urbes del planeta. Esta población, que demanda empleo, bienes de consumo, servicios, vivienda, alimentos, salud, justicia, genera serios problemas sociales y económicos a los gobiernos que no cuentan con recursos para atender dichas demandas. Además, existe la degradación de los ecosistemas de sus habitantes por los desechos sólidos, líquidos y gaseosos que generan esas grandes concentraciones humanas. Como señala Jaques Attali "para el año 2025, ocho mil millones de hombres poblarán la tierra: más de las dos terceras partes de los niños nacidos hasta esa fecha, habrán visto la luz en los veinte países más pobres del mundo[...]más de la población mundial será urbana." ⁷³

Este urbanismo gigantesco es la mayor amenaza a la calidad de vida de las grandes urbes y de las ciudades pobres del planeta, ciudades que producirán bienes con tecnologías contaminantes que aumentarán los desechos y residuos sólidos no degradables como los plásticos, además de ser productos que utilizan materias primas y recursos no renovables para su elaboración. "Pronto [el hombre] producirá anualmente bastantes residuos para sepultar a cualquier metrópoli, por grande que sea, bajo cien metros de basura." ⁷⁴

DETERIORO AMBIENTAL

Muchos de los problemas ambientales identificados como amenaza a la seguridad en diversas partes del mundo se localizan en la República Mexicana. Los cambios de clima, la erosión de suelos, la pérdida en la diversidad de cultivos y la contaminación ha puesto en peligro la seguridad alimentaria del país. Y ésta a su vez ha repercutido en las condiciones de vida de la población. ⁷⁵

Una amenaza potencial a la seguridad de México es la cantidad y la calidad del recurso agua a lo largo de las fronteras con Estados Unidos. A pesar de que México tiene garantizada el

incrementan los recursos nucleares, en "Frenaran el Protocolo de Kioto," *El Financiero*, México, 14 de diciembre de 1997, p. 37.

⁷³ Jacques, Attali, *Milenio*, *Op. Cit.*, p. 97.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁷⁵ Liverman, Diana M., en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce B., Michael y (comps), *En busca de...*, *Op. Cit.*, p. 235.

agua del Río Colorado y Río Bravo, la parte que le corresponde es más escasa para satisfacer las demandas de irrigación, energía, vivienda e industria en las ciudades de la frontera norte.

En regiones áridas como la frontera entre México y Estados Unidos, la competencia y los conflictos por el agua pueden conceptualizarse como amenazas a la seguridad económica y a la soberanía Nacional.

La contaminación de ríos mexicanos y norteamericanos también constituye un problema especialmente por la salinidad del Río Colorado y los pesticidas en el Río Bravo. Estados Unidos ha constituido una planta desalinizadora cerca de Yuma para tratar y mejorar la calidad del agua que fluye al río.⁷⁶

En fechas recientes, la urbanización e industrialización de ciudades fronterizas han dado como resultado grados elevados de contaminación y preocupación por la salud de los habitantes de la frontera.

Una preocupación potencial para México es la presencia de instalaciones y objetivos nucleares cerca de la frontera del lado norteamericano. Las plantas nucleares de California y Arizona, el almacenamiento de desechos nucleares y las instalaciones para probar armas nucleares en Nuevo México, así como importantes sitios estratégicos militares a lo largo de la región fronteriza, presentan riesgos de contaminación radioactiva en la parte norte de México. Como lo demostraron los accidentes de Chernobyl (URSS) y la Isla de Tres Millas (Estados Unidos), la contaminación radioactiva es una amenaza ecológica y psicológica importante para la salud y la actividad económica del ser humano.

Por otra parte, el caso de Laguna Verde incluye varios aspectos relacionados con la seguridad. Además de los riesgos de la contaminación radioactiva y térmica para los delicados ecosistemas costeros, los asentamientos vecinos y la agricultura; podemos agregar la vulnerabilidad de la planta a ataques terroristas, huracanes y terremotos, así como la seguridad y almacenamiento de los desechos radioactivos.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid.*, p. 238.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 239.

"Uno de los mayores problemas del país y que se localiza principalmente en la ciudad de México es el crecimiento de la población, el cual es un factor que aumenta la presión sobre el ambiente y que afecta la seguridad y el control de la natalidad como uno de los mayores retos." ⁷⁸

Ciertamente, la contaminación y la aglomeración en la ciudad afectan tanto a la salud como a la productividad de sus habitantes y, por lo tanto, a la economía del país. Los problemas para desechar la basura y el abastecimiento de agua son graves. Aunado a esto la contaminación del aire ha llegado a niveles peligrosos en los últimos inviernos. ⁷⁹

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que incluye al Distrito Federal y la zona conurbada que pertenece al Estado de México es producto de un crecimiento urbano no planeado, la ciudad alberga casi al 25% de la población nacional, proporciona 42% de todos los empleos, genera el 53% de los sueldos y salarios del país, comprende al 38% del valor total de la planta industrial, es el centro del 49% de los bienes duraderos y recibe el 55% de la inversión pública para apoyo social. La ciudad y el área metropolitana consume 40% de la producción total de alimentos, compra el 90% de los aparatos eléctricos, utiliza el 66% de la energía y teléfonos del país y vende el 58% de los automóviles del país.

Entre 1970 y 1980, mientras el Distrito Federal crecía a un ritmo de 2.54 % anual, el área metropolitana circundante lo hizo al 10%. Este aumento en la población y el crecimiento natural se han combinado para producir una de las mayores ciudades del mundo. ⁸⁰

Como resultado de la política de crecimiento centralizada, la ciudad de México se ha convertido en el lugar donde se concentra la mayoría de las fuentes naturales y artificiales de contaminación: erosión, desechos humanos, basura al aire libre, agua no tratada en el subsuelo, emisiones de fábricas, talleres, plantas termoeléctricas, plantas petroquímicas, fabricas de cemento, fertilizantes, fundidoras de hierro y acero, una gran cantidad de incineradores industriales y domésticos, así como millones de vehículos de combustión

⁷⁸ *Ibid.*, p. 250.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 249.

⁸⁰ Nunccio, Richard A. y Normelas, Angelina M., en *En Busca de la Seguridad Perdida, Op. Cit.*, p. 281.

interna y aviones. En conjunto, estas fuentes [arrojan] cerca de 6 mil toneladas diarias de contaminantes a la atmósfera.⁸¹

Por otro lado, la contaminación atmosférica en la ciudad de México es un grave problema. La industria contribuye con 20% del total anual de los contaminantes atmosféricos en la ZMCM, aproximadamente 393 mil toneladas de bióxido de azufre, 130 mil toneladas de hidrocarburos (Hc), 114 mil toneladas de monóxido de carbono (Co), 91 toneladas de óxido de nitrógeno (Nox) y 383 mil toneladas de partículas diversas.⁸²

EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA

En vísperas de la Revolución Francesa (1789), París contaba con 700,000 habitantes, de los cuales 100,000 eran vagabundos: una indigente cantidad de humanos necesitados de alimento, ropa, casa y trabajo.

Los observadores no necesitaban estadísticas para darse cuenta de que sus sociedades experimentaban una explosión demográfica.⁸³

En el siglo XIX las Islas Británicas experimentaron algunas consecuencias negativas de la explosión demográfica: la pobreza rural se extendió y los efectos no se dejaron esperar, miles de campesinos se desplazaron hacia las ciudades en busca de trabajo. Extensos suburbios de casas baratas, sin agua y calefacción surgieron en las nuevas ciudades manufactureras. Había ordas de niños, carentes de atención médica, nutrición, vestido y educación adecuados; bandas de trabajadores desempleados atacaban las nuevas fabricas agrícolas que les habían quitado el trabajo, la protesta social era generalizada, especialmente en los años en que las malas cosechas hacían subir el precio del pan y las manifestaciones a gran escala como la ocurrida en Peterloo en 1819 fueron reprimidas por autoridades temerosas de una revolución jacobina.⁸⁴

⁸¹ *Ibid.*, p. 281.

⁸² *Ibid.*, p. 283.

⁸³ Kennedy, Paul, *Hacia el Siglo XXI*, Barcelona, Plaza Janes Editores, 1993, p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 18.

La tierra se enfrenta a una explosión demográfica, pero ahora en las empobrecidas regiones de África, México, Centroamérica, Oriente medio, la India y China. Esta explosión no implica a millones sino a miles de millones de personas. Al mismo tiempo presenciamos una explosión del saber en un extraordinario número de ámbitos de la tecnología y la producción.

“... la mayor prueba a la que se verá sometida la sociedad humana en el siglo XXI consistirá en el modo de utilizar (el poder de la tecnología) para satisfacer las demandas planteadas por (el poder de la población) esto es cómo encontrar soluciones globales eficaces con el fin de librar a las tres cuartas partes más pobres de la humanidad de la creciente trampa malthusiana de la mal nutrición y la hambruna, el agotamiento de los recursos, la agitación social, la emigración forzosa y los conflictos armados, consecuencias que aunque menos también pondrán en peligro a los países más ricos.”⁸⁵

En Inglaterra de finales del siglo XVIII, las explosiones demográficas y tecnológicas ocurrieron en la misma sociedad y se influyeron mutuamente de manera que en última instancia, resultaron beneficiosas... la demanda creciente quedó satisfecha con una oferta mayor, con lo cual quedó demostrado que un crecimiento rápido de la población no implica necesariamente unos niveles de vida per capita más bajos si la productividad se incrementa a un ritmo igual o mayor. Así, el desafío planteado por una de estas fuerzas de presión renovadoras, fue contestada por otra fuerza de respuesta.⁸⁶

La Revolución Industrial fomentó de tal modo la productividad que la riqueza nacional y el poder adquisitivo sobrepasaron el incremento demográfico. Durante todo el siglo XIX la población británica se multiplicó por cuatro en tanto que el producto nacional creció cuarenta y dos veces, sus habitantes se enriquecieron cada vez más con los beneficios de las crecientes exportaciones, el país pudo comprar los alimentos, las materias primas y demás bienes que la población necesitaba.

Algunos países -Bélgica, Alemania y Estados Unidos- imitaron las prácticas británicas y siguieron la espiral ascendente de productividad, riqueza y nivel de vida. Pero muchos otros pueblos no fueron tan afortunados y obligados por fuerzas internas o externas perdieron

⁸⁵ *Ibid.*, p. 24.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 25.

cada vez más terreno, como es el caso de Irlanda que se encontraba en una situación desventajosa en muchos sentidos (control político foráneo, infraestructura insuficiente, falta de carbón, bajos niveles de consumo per capita, agricultura deprimida), fue incapaz de resolver el problema central de la época, cómo alimentar, vestir, y emplear generaciones de niños que superaban con creces, los de cualquier época anterior. En la década de 1840, el hambre y la emigración hicieron que su población se redujera a una quinta parte.⁸⁷

Actualmente, los diferentes países del mundo están estructurados de diferente manera y experimentan modelos demográficos diferentes. En términos de emplazamiento geográfico, algunos se expanden con rapidez, otros permanecen estancados, otros están en franco declive; los niveles de calificación de la población, recursos nacionales y, activos fijos los hace que sea más complejo el problema.

Por otro lado, la explosión demográfica se está produciendo en países con recursos tecnológicos limitados y muy pocos científicos y obreros calificados, así como una inadecuada inversión en investigación y desarrollo.

La presión demográfica está produciendo en países en vías de desarrollo, un agotamiento de los recursos agrícolas locales (pastoreo excesivo de las sabanas africanas, erosión de los bosques tropicales de la Amazonia, salinización de la tierra desde la India hasta Kazajibtan) justo cuando se necesita una mayor producción.

Hoy la tasa de mortalidad se reduce a un ritmo acelerado en muchos países en vías de desarrollo: el número total de habitantes se eleva vertiginosamente en el plazo de pocas décadas lo que incide de una forma dramática en las ciudades, situación preocupante debido a la tendencia de los jóvenes, que se disponen a abandonar la sociedad agrícola.

En el período de 1985–1990 la población de la tierra se vio incrementada en unos ochenta y ocho millones al año (cifra equivalente a la población actual de México) y si la tendencia persiste, la estimación de 1995 al año 2000 se podría incrementar a doscientos millones.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 38.

A finales de este siglo existirán 20 megaciudades con poblaciones de 11 o más millones de personas, de las cuales 17 estarán en el mundo en vías de desarrollo. Encabezando la lista se encuentra la Ciudad de México (con 24.4 millones estimados en el año 2000).

Las megaciudades se han convertido cada vez más en centros de pobreza y colapso social, lo cual hace inconcebible que sus pobladores gocen de los beneficios ofrecidos por las ciudades de los países desarrollados. No está nada claro como se alimentarán estas hacinadas poblaciones, en especial en épocas de hambruna, ni que sucederá con la siempre sensible relación entre ciudad y campo; pero aún cuando haya comida disponible ¿será posible proporcionar a estos miles de millones de jóvenes una sanidad y una educación decentes y después trabajos nuevos al ritmo necesario para impedir el desempleo masivo y el malestar social.

EMIGRACIÓN

Tres acontecimientos permitieron a los ingleses escapar del destino que Malthus (1798) había predicho para ellos: la emigración, la Revolución agraria, la Revolución industrial.

Entre 1815 y 1914, unos 20 millones de ingleses dejaron el país, un éxodo masivo dada la población global (en 1900, la población inglesa era de 41 millones sin emigración hubieran superado los 70 millones) una cosa muy importante hay que señalar la emigración inglesa no encontró trabas por parte de las autoridades interiores o extranjeras.

Las comunicaciones existentes permitieron que cientos de miles de familias cruzaran el globo con una facilidad y seguridad relativas. Así pues, no había necesidad de permanecer en chozas de Inglaterra o Escocia, vencidos por la presión demográfica.⁸⁹

Cuando la explosión demográfica se combina con una relativa disminución de los recursos materiales, existe también otra respuesta: la gente puede irse a lugares donde parece haber oportunidades. Una forma de migración es el desplazamiento de población del campo a las ciudades; aunque provoca problemas sociales en las propias ciudades, tanto los gobiernos

⁸⁹ Kennedy, Paul, *Hacia el Siglo...*, Op. Cit., p. 18.

como los ciudadanos parecen estar más preocupados por un tipo diferente de emigración: la de un país a otro.

Si se considera que en la actualidad en muchos países europeos los recursos son más limitados, una mayor inmigración causará problemas respecto al modo de mantener a los inmigrantes.⁹⁰

Además, la emigración a gran escala, hace surgir el temor de la pérdida de control sobre las fronteras nacionales y la soberanía tradicional; el temor que una raza étnicamente homogénea, resulte alterada por medio de matrimonios mixtos, el temor no solo a pueblos extranjeros ya que los recién llegados usurpan la propiedad, el sistema educativo y los beneficios sociales que son de los nativos y por los que estos han pagado.⁹¹

Los trabajadores inmigrantes no únicamente proporcionan mano de obra no calificada en las fábricas, el campo o, el sector de la construcción, también lo proveen en los trabajos peor pagados como en los ámbitos de la salud, la higiene, el transporte público y servicios de limpieza y similares.

A lo anterior hay que añadir que los países anfitriones al buscar mano de obra obtienen personas, trabajadores que cuando forman o se les unen sus familias, necesitan alojamiento, educación y atención médica. Son personas que se concentran en determinadas partes de la ciudad, por lo general, en las zonas con viviendas más baratas llevando consigo costumbres, tradiciones y cultura.

Aunque las leyes de los países anfitriones prohíben de forma oficial la discriminación existe un claro prejuicio nativo contra las comunidades de inmigrantes, como es el caso de los mexicanos en Estados Unidos. Este fenómeno ha sido estudiado por especialistas de ambos países y los resultados dejan perplejo a más de uno.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 50.

⁹¹ Se ha comentado con preocupación el hecho de que la inmigración ilegal, por ejemplo en Estados Unidos puede ser la responsable de la aparición de viejas y nuevas enfermedades (cólera, sarampión, SIDA, que ejercen mayor presión sobre el sistema de salud y provocan nuevos resentimientos contra los inmigrantes. Por último siempre existe el miedo de las poblaciones residentes, llegar a convertirse, de continuar la inmigración en minoría. *Ibid.*, p. 50.

De hecho, los Estados Unidos es un país que alberga a una gran cantidad de migrantes. Su propia historia demuestra que fueron migrantes los que le dieron vida e historia a ese país. Sin embargo, éstos han actuado tanto de manera incluyente como excluyente. Por ejemplo, los estadounidenses blancos no tienen ningún problema en dar la bienvenida a muchos miles de profesionales cultos procedentes de Escandinavia, Gran Bretaña y Alemania.⁹² En cambio, en términos generales rechazan a los migrantes latinos, asiáticos y de raza negra. Incluso, existen organizaciones de sajones que dicen proteger a la raza blanca, como los W. A. S. P. y el Ku Kux Klan.

Por otro lado, está claro que en la actualidad los países hacen mayores esfuerzos para restringir la emigración y en algunos casos para evitarla. Sin embargo, es poco probable que pueda disuadirse a los emigrantes desesperados. Ni la Ley de Inmigración y Naturalización estadounidense de 1986 ni las patrullas a lo largo de la frontera mexicana han evitado el flujo hacia el norte de emigrantes que de nuevo han superado el millón anual. Cabe mencionar que dentro de estas cifras se contemplan a los migrantes centroamericanos, que no sólo intentan llegar a los Estados Unidos, sino que primeramente se internan en territorio mexicano, quedándose muchos de ellos en nuestro país.

Lo anterior, es una de las muchas situaciones que provocan que los países en vías de desarrollo permanezcan atrapados en la trampa de la pobreza, y los países más desarrollados se vean asediados por decenas de millones de emigrantes y refugiados deseosos de residir entre los prósperos, pero envejecidos habitantes de las democracias.⁹³

La migración indocumentada de México a Estados Unidos es un fenómeno básicamente económico que corresponde a un mercado internacional de fuerza de trabajo. Este mercado se da por la interacción entre condiciones de oferta en México y de demanda en Estados Unidos, cabe aclarar que la interacción entre la economía de estos dos países, como determinante de la migración indocumentada es más aparente que real. Es decir, hay una creencia difundida y errónea de que la economía de México expresada en términos de pobreza y desempleo, determina la salida de trabajadores migratorios hacia Estados Unidos. Lo anterior es erróneo ya que los migrantes indocumentados no provienen de las regiones ni de los sectores más pobres de México y la mayor parte de ellos tiene trabajo en

⁹² Kennedy, Paul., *Op. Cit.*, p. 59.

⁹³ *Ibid.*, p. 61.

México antes de cruzar la frontera rumbo a Estados Unidos. Por tanto, la manera en que se enlazan los comportamientos de las economías en el fenómeno migratorio laboral es a través de los diferenciales en los salarios: a mayor diferencia salarial mayor el incentivo para buscar trabajo en los Estados Unidos.

Sin embargo la diferencia de salarios no es el único ni el más importante factor en la determinación de los volúmenes del flujo migratorio entre los dos países. De ser así la mayor parte de los trabajadores migratorios procederían de las regiones y de la economía mexicana con los salarios más bajos. Esto no ha sido cuando menos desde 1977, en que fue demostrado por la Encuesta Nacional de Emigrantes a la Frontera Norte y a Estados Unidos (UNEFNEU). De haber alguna relación entre pobreza en México y emigración a Estados Unidos habría alguna correlación entre la cercanía geográfica con Estados Unidos de la residencia habitual de los migrantes y la predominancia de las ciudades fronterizas o del Norte de México en los totales de volúmenes de migrantes por región de origen: a menor distancia, entre el lugar de origen del migrante y la frontera con Estados Unidos, menor el costo de migración. Prácticamente todas las investigaciones empíricas que se han hecho sobre este fenómeno migratorio en los veinticinco años, coinciden en ubicar en el centro-occidente del país el principal origen de la mayor parte de los migrantes.

Por otra parte, las variaciones en la demanda de la fuerza de trabajo extranjera en Estados Unidos dependerán, en el futuro cercano, principalmente de dos factores: a) de los ritmos de crecimiento de la economía nacional estadounidense, particularmente de la economía del estado de California donde se encuentra el 60% del total de migrantes indocumentados mexicanos en Estados Unidos y b) de los ritmos de envejecimiento de la población trabajadora estadounidense, mismos que provocan déficit creciente de mano de obra en ocupaciones con salarios más bajos de aquel país.⁹⁴

En el caso particular del estado de California, encontramos que han sido electos a cargos de representación política, individuos de ascendencia latina, particularmente de origen mexicano. También puede señalarse el caso de Florida, en donde el hijo de un expresidente estadounidense, Jeb Bush, está casado con una mexicana. En la actualidad, su hermano, George, gobernador de Texas, es fuerte aspirante a la Presidencia de aquel país.

⁹⁴ Bustamante, Jorge A. en Sergio Aguayo Q. y Bruce Michael Bagley (comps), *En busca de...Op. Cit.*, p. 341.

Asimismo, un factor a considerar en el asunto de los migrantes, es el acercamiento de ambos países a través del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. En México, empresas maquiladoras empezaron a instalarse en los estados de la frontera norte, lo que originó que grandes grupos de personas provenientes de los estados del centro y sur del país, primordialmente, se instalaran en la frontera. Esta situación motivó que muchos de ellos no sólo se trasladaran a aquellas zonas, sino que intentaran "pasar" al otro lado de la frontera con el riesgo que ello implica.

Por otro lado, tenemos el caso de las migraciones como otro de los problemas de la agenda internacional de la Seguridad Nacional, fenómeno que muchos países resienten por causas provocadas debido a los nacionalismos conflictivos de carácter interétnico y religioso. Estos provocan movilizaciones masivas de población que se ve obligada a refugiarse en otro país vecino debido a las mismas guerras nacionalistas. La situación señalada ha provocado la urgente necesidad de ayuda humanitaria y la intervención de las Naciones Unidas.

La emigración de la fuerza de trabajo por falta de empleo o medios de subsistencia en sus países de origen, afecta los niveles de empleo en los países en los que se desplaza y abarata el valor de la fuerza de trabajo local.

Dichas situaciones han provocado conflictos internos e internacionales en los países receptores de esa fuerza de trabajo.

Según datos de la ONU, abundan la pobreza, las enfermedades, el hambre, la opresión y el desempleo. Aunados a estos factores, emergen 17 millones de refugiados, y 20 millones de desplazados con migraciones masivas dentro de las fronteras nacionales.

Estas realidades son causas de amenaza para la Seguridad Internacional ya que han dado lugar a guerras y conflictos entre naciones, como ocurre actualmente en Europa y Asia.

NARCOTRÁFICO

Una de las amenazas mundiales a toda estructura política y social, es el narcotráfico y su celeridad que se deriva de este fenómeno, en sus etapas del proceso de producción,

transformación, comercialización y consumo, ya sea en países productores y/o consumidores de drogas en todas sus variedades.⁹⁵

Años atrás, la agenda de la Seguridad Internacional agregaba la problemática del narcotráfico y el narcopoder como elementos de preocupación entre naciones y no simplemente como un problema de salud. En la actualidad, es uno de los principales desestabilizadores económicos y políticos no sólo a escala regional, sino en el ámbito internacional. Asimismo, a corto y mediano plazo altera el tejido social.

Esta actividad ha generado un poder extraterritorial con organizaciones en varios países, que han creado enormes redes de bandas, cárteles que lograron penetrar e influenciar, corromper y hasta controlar a las estructuras judiciales, administrativas y sociales de los países donde operan.

El problema es complejo y delicado para la seguridad de cualquier país. Recientemente, este asunto -debido a los problemas que genera en muchos de los países involucrados- ha pasado de ser un problema de salud pública a uno de carácter de Seguridad Nacional. "Según cifras de Naciones Unidas, [la actividad produce] anualmente 750 mil millones de dólares y cuenta con un ejército que lo integran 350 mil personas. Este problema está a punto de estrangular las economías de muchos países en vías de desarrollo, ya que se ha infiltrado en sus instituciones."⁹⁶

El campo de acción de estas organizaciones no tiene límites, debido a lo redituable de esas actividades; no tiene problema para incursionar en cualquier país por más lejano o pobre que sea. Además del monetario, ha sido el nivel de aceptación y de consumo de un elevado índice de población joven, sobre todo en las grandes capitales de los países desarrollados.

El narcotráfico influye en todos los niveles de la sociedad, tanto en países consumidores como en los productores, al grado de que genera economías y desarrollo de infraestructura social en beneficio de ciertas regiones de los países productores y en determinados

⁹⁵ Para analizar el narcotráfico véase el Apartado V del Capítulo Tercero denominado "La Seguridad Nacional ante el Fenómeno del Narcotráfico."

⁹⁶ "ONU: Facturan las Mafias del Mundo 750 mil millones de dólares al año," *El Nacional*, México, 23 de noviembre de 1994, p. 25.

sectores de población desocupada, en los que los gobiernos no han podido apoyar ni generar empleo.

Este narcopoder, con gran capacidad de recursos monetarios, logísticos, con armamento militar e influencias políticas entre otras características, ha obligado a las autoridades de los gobiernos productores a aceptar apoyos de diversa índole, como control de su espacio aéreo y marítimo, asistencia técnica, recursos y equipo especializado, de los principales países desarrollados y, por consecuencia, en donde se encuentra el mayor número de consumidores para hacer frente a la lucha contra el narcotráfico; como ha sido el caso de los norteamericanos en toda latinoamérica y Asia, que a la larga, dichos apoyos interfieren y amenazan las soberanías de los países productores, debido al nivel de información y control que logran obtener del territorio donde "auxilian". El problema es complejo y requiere de serio análisis para entender el fenómeno del narcotráfico: su producción, distribución, consumo y su poder mundial.

El reto de la sociedad internacional es enorme. Para hacer frente a este fenómeno, las soluciones y alternativas pueden ser muchas y muy variables. Corresponde a las condiciones y a la problemática interna de cada uno de los países, hacer frente y participar en la lucha mundial contra el narcopoder multinacional.

DERECHOS HUMANOS

Por lo que respecta a la problemática de la defensa de los derechos humanos, en la actualidad este fenómeno está ligado a las acciones de la Seguridad Nacional, sobre todo en el campo de las actividades políticas y sociales de los miembros de partidos y asociaciones políticas, que "salen" del marco legal en su actuación, al igual que toda actividad delictiva, subversiva o del narcotráfico.

Aquí entra la discusión y el planteamiento sobre la validez del respeto a los derechos humanos de la población, que lucha o que comete delitos y que se ven amenazados y en muchos casos violentados en sus derechos humanos; de ahí que mundialmente se han generado un sinnúmero de organizaciones y comisiones, tanto gubernamentales como civiles, que luchan y velan por defender los derechos humanos de los ciudadanos, al grado

que ha habido casos de defensa y apoyo mundial a luchadores políticos y hasta delincuentes, por hacer valer sus derechos humanos.

Una de las situaciones jurídicas más distintivas de la actualidad es el impacto que los derechos humanos ejercieron y ejercen sobre los ordenamientos jurídicos. En este sentido, los derechos humanos tienen varias facetas, entre las que destacan las siguientes:

La filosofía de los derechos humanos. Son los principios vertebrales que llevaron a los hombres a defender a las personas simplemente por el hecho de ser hombres, y sin otra consideración que ésta (iusnaturalismo o derecho natural). El origen de la filosofía de los derechos humanos tiene muchos orígenes. A su modo, acompañan a esta filosofía el movimiento del constitucionalismo social, el personalismo filosófico, el judeo-cristianismo, la socialdemocracia, el existencialismo y todas las filosofías humanistas.

El derecho de los derechos humanos. Se trata de los esfuerzos normativos que la comunidad internacional y los Estados nacionales han realizado en pos de una positivización de estas garantías y principios. Muchos países se adhirieron a esta política, y así se registran:

- Reformas constitucionales, con el objeto de incorporar al derecho constitucional escrito normas nuevas sobre derechos humanos;
- Sanción de normas infraconstitucionales sobre derechos humanos que, por la jerarquía axiológica de su materia, pasan a formar parte del derecho constitucional material de ese país;
- Interpretación por parte de los tribunales de las garantías, derechos y declaraciones constitucionales en la luz de la nueva filosofía de los derechos humanos. Esta jurisprudencia pasa a formar parte del derecho constitucional material;
- Celebración, firma, aprobación y ratificación o adhesión de pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, con incorporación al derecho interno de esas normas internacionales.

Las disciplinas de los derechos humanos. Se trata de las distintas formas de la actividad intelectual que tienden a sistematizar, profundizar, mejorar y ordenar la doctrina de los derechos humanos.

Las políticas de los derechos humanos. Es el conjunto de esfuerzos normativos, políticos y sociales que tienden a mejorar la situación concreta de los derechos humanos en cada país.

Las sinergias informales en pos de los derechos humanos. Se trata de una suma de esfuerzos inorgánicos: revistas, publicaciones menores, seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, cátedras, programas de radio y televisión, difusión de temas de interés a través de periódicos y otras expresiones semejantes. Asimismo, se registra un fuerte trabajo de cabildeo (*lobbying*) ante autoridades legislativas y administrativas, con el objeto de promover reformas normativas o actividades concretas de los órganos ejecutivos, o promoción de actividades de interés por parte de agencias oficiales.

Las conductas políticas internacionales. Se trata de las actividades que sobre los derechos humanos toman los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la Unesco, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Económica Europea, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estos organismos suelen influir decisivamente en las políticas nacionales y en la difusión de problemas y soluciones alternativas, alentando grupos de trabajo, financiando actividades, promoviendo investigaciones y publicaciones.⁹⁷

En México, de acuerdo con sus diferentes épocas, han sido diversos los derechos aludidos y también sus denominaciones: derechos naturales, innatos, originales o individuales.

El Artículo 3º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: "El principio de toda la soberanía reside esencialmente en la nación." El Congreso Constituyente de Apatzingán en 1814 recogió ese principio en su artículo 5º y preceptuó con claridad que "la soberanía reside originalmente en el pueblo." A su vez, en el artículo 4º determina: "Si los ciudadanos se hallan unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando a su felicidad lo requiera." La Constitución mexicana de Apatzingán estableció también que la soberanía se ejerce en la representación nacional compuesta por los diputados, electos por medio del sufragio de los ciudadanos (artículo 6º).

⁹⁷ "El derecho internacional de los derechos humanos," en Herrendorf, Daniel E, *Derechos Humanos y Viceversa*, México, CNDH, 1991, pp. 83-84.

La Constitución de 1857 confirmó en su artículo 39 el principio de la soberanía popular, numeral que fue copiado y ratificado por el Constituyente de 1917: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." ⁹⁸ La aspiración común de la humanidad manifestada en el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948 por la ONU, es compatible plenamente con los principios constitucionales mexicanos.

En los documentos utilizados se observa que existe una clara separación entre el poder público y los ciudadanos, que son quienes se benefician de éste. En otras palabras, se acude a los ciudadanos para legitimar la aparición y el ejercicio de un poder político que será ejercido por el Estado; el cual, tendrá que respetar los derechos fundamentales de los individuos y no podrá abusar de esa coacción para justificar sus acciones. Por lo que puede afirmarse que la soberanía emana de la voluntad de los hombres libres.

El doctor Galo Gómez Oyarzún, al recordar los últimos años de la década de los setenta, afirma lo siguiente.

"En un continente conocido como el más cristiano del mundo, al menos desde el punto de vista sociológico, la gran masa de gente y fieles estaban sometidos en grados diversos a violaciones de los Derechos Humanos, las más duras, las más masivas y las más sistemáticas que jamás haya conocido su historia. No hay necesidad de citar aquí estadísticas en cuanto al número de prisioneros sin juicio, ni las torturas, ni los que han desaparecido, ni los exiliados, que representan los sectores sociales más diferentes. No solamente están afectados los campesinos, los obreros y el intelectual, si no más y más se ven involucrados; la Iglesia institucional, así como la opinión pública de la humanidad civilizada levanta su voz para denunciar el cierre de los parlamentos, la intervención de la universidad, la interdicción de los sindicatos, la supervigilancia de las comunidades, la censura de los medios de comunicación, la

⁹⁸ *La Constitución mexicana de 1917, México y sus constituciones*, H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1989, citado en Rojas Alba, Mario, *Las manos sucias*, México, Editorial Grijalbo, 1996, pp. 19, 20.

amenaza a la vida, en suma contra todo aquello que significa atropello a los Derechos Humanos.⁹⁹

Mientras, México —durante esas épocas— se mantenía como una de las excepciones en el marco de un generalizado panorama regional de respeto a los más elementales derechos de la persona, donde privaba la doctrina de “Seguridad Nacional” y funcionaba como institución el “terrorismo de Estado.” Quien pretenda examinar con objetividad y rigor científico la situación cuantitativa y cualitativa de los Derechos Humanos en México durante esos años, difícilmente se atrevería a equipararla con las dolorosas experiencias conosureñas de los setenta y centroamericanas de los ochenta.

Sin embargo, al observar con ojos críticos la realidad nacional durante los últimos años, podemos afirmar que el conocimiento y la difusión en torno a los Derechos Humanos se encuentran cada vez más presentes en sus diferentes ámbitos, lo que implica un proceso de avance en función de una posible mejoría en el respeto de la dignidad humana mediante la gestión ciudadana. Ejemplo de ello es que a finales de los ochenta, en la Secretaría de Gobernación existía sólo una oficina, a nivel de dirección, encargada de los derechos humanos. En 1990, el Ejecutivo Federal crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que si bien adolecía de algunas fallas en su diseño, representaba el primer paso para encasillar este problema y colocarlo como uno de los que más atención merece.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, podemos asegurar que la acción de la sociedad civil aglutinada en organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos (ONGs) representa un importante ingrediente en ese proceso transformador. Pero esa efervescencia no termina ahí. En número creciente, las organizaciones sociales independientes del campo y la ciudad, probablemente impactadas por la difusión del tema desde estas ONGs, así como la crisis socio-económica y la vivencia directa de las violaciones a sus garantías individuales, poco a poco asumen como suya esa noble e ineludible causa.

Dada las condiciones y presiones de la sociedad hacia el gobierno, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En su Reglamento Interno, establece que los Derechos

⁹⁹ Gómez Oyarzún, Galo, “La Universidad y los Derechos Humanos en América Latina, *Cuadernos de Umbral* XXXI, Número 1, México, Dirección de Investigación, Universidad Iberoamericana, p. 14, en *Jornada sobre los Derechos Humanos en México* (memoria), México, CNDH, 1991, p. 74.

Humanos son: aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. Este artículo pone de manifiesto que para definir a los Derechos Humanos, el Consejo de la Comisión Nacional, órgano de la sociedad civil que aprobó el Reglamento interno, decidió adoptar la línea de pensamiento de las grandes declaraciones Internacionales fundamentalmente de la ONU y de la OEA. De igual forma, los Derechos Humanos, es decir, esos derechos inherentes a la naturaleza humana, son los que recoge en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (tanto en su vertiente de garantías individuales, cuanto de garantías sociales), como aquellos previstos en los tratados y convenciones internacionales que, de acuerdo con el artículo 133 de la carta magna, también forman parte de la norma suprema de la Unión. En este marco general de los derechos Humanos, el Reglamento de la Comisión hace una serie de acotamientos, fija con claridad la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos atendiendo a su naturaleza, a sus responsabilidades, a sus límites y a sus posibilidades, en un momento histórico determinado.

En su artículo 3º el eje en torno al cual gira la competencia de la Comisión, es la presencia de un servidor público o una autoridad en los actos que se reclaman como presuntamente violatorios de Derechos Humanos; esto quiere decir que la Comisión considera que se ha violado un derecho humano en aquellos hechos en que intervenga como actor una autoridad o servidor público, sea por acción o por omisión.

Un segundo caso, es el de la competencia que se establece de manera negativa, el Reglamento es muy enfático al declarar que la Comisión no puede intervenir en los casos con sentencias definitivas y en los asuntos jurisdiccionales de fondo. La Comisión demuestra, así, su naturaleza de *Ombudsman*, pues si tuviera capacidad para revisar las sentencias o intervenir en los asuntos jurisdiccionales de fondo, dejaría de serlo, convirtiéndose en tribunal de última instancia, lo que quebrantaría por completo el orden jurídico mexicano. Pero no solamente no puede conocer de asuntos con sentencias que no admiten ningún otro recurso, tampoco puede valorar la parte fundamental del desarrollo jurisdiccional. En consecuencia, la Comisión no puede, por ejemplo, cuestionar la forma como un juez ha valorado las pruebas, ni cuestionar si es correcta la pena que ha impuesto el juez en una sentencia de primera instancia.

La Comisión tampoco puede intervenir en el caso de conflictos laborales en donde exista una controversia, ya sea individual o colectiva, entre trabajadores y patrones, y que ésta sea susceptible de una composición jurisdiccional. Sin embargo, la Comisión sí tendrá competencia en asuntos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y supuestamente se hayan violado garantías individuales y sociales.

Finalmente, la Comisión tampoco puede intervenir en los asuntos electorales, esto es, en lo referente a la organización, administración, calificación, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales, en virtud de que ello significaría para un órgano técnico como lo es la Comisión, como es un *Ombudsman*, participar en un proceso que lo llevaría indudablemente a una sobrepoliticación y que implicaría, de alguna manera, para unos y para otros, una pérdida de confianza en la institución.

Cabe mencionar que desde su aparición en 1990, algunos partidos políticos han formulado su intención de que se incluyan dentro de los derechos humanos, los asuntos laborales y los electorales (no políticos).

La función de *Ombudsman* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos radica fundamentalmente en el desarrollo de programas generales. Existe un programa general en materia penitenciaria; uno sobre los derechos de los trabajadores mexicanos migratorios; otro sobre presuntos desaparecidos; uno más de atención a las comunidades indígenas, y un programa general sobre quejas.

Así, durante 1996 y 1997 la Comisión recibió quejas de muy distinta naturaleza, y las más importantes han radicado respecto de hechos relacionados con actos de tortura, con actos de incomunicación, con actos de extorsión, con violaciones a los derechos de los reclusos, con problemas de confiscación y con problemas de dilatación de los procesos (véase cuadro A y B del anexo).¹⁰⁰

¹⁰⁰ De mayo de 1996 a mayo de 1997, la CNDH recibió un total de 53,619 quejas de las que se han concluido 52,234, y se encuentran en trámite 1,376. Lo que significa que el 97.4% de los asuntos radicados en la Comisión Nacional han sido atendidos y concluidos. Durante este período, 2,514 quejas (de un total de 8,504) fueron calificadas como presuntamente violatorias de Derechos Humanos, de los cuales las autoridades señaladas como presuntamente responsables son federales en 1,985 casos y en 297 corresponden a autoridades de las Entidades Federativas (Esta estadística está conformada exclusivamente por el señalamiento que hicieron los quejosos es sus escritos iniciales), en *Informe Anual de Actividades, mayo 1996-mayo de 1997*, México, CNDH, 1997, p. 31-33.

En resumen, si consideramos los aspectos del nuevo orden mundial y los nuevos problemas de la Seguridad Nacional, podemos decir que ésta se vuelve cada vez más vinculada a la Seguridad Internacional. Queda excluida la concepción tradicional de carácter militar como la única solución a la misma. En la actualidad toda amenaza a la Seguridad Nacional tiene que ver con las relaciones económicas, el financiamiento internacional, la calidad de vida de la población, los ecosistemas y su medio ambiente, la salud, los derechos humanos, la democracia, el derecho internacional, el bienestar económico, la estabilidad social y la paz política de los Estados-Nación.

RELIGIÓN

Sin duda, el factor religioso también representa una amenaza a la Seguridad Mundial. Muchas de las guerras, sean regionales o mundiales, del siglo XX se originaron por diferencias religiosas. Incluso, actualmente el mapa geopolítico está determinado, en gran parte, como resultado de esos conflictos.

Si bien la religión puede considerarse en términos sociológicos como un factor de cohesión social, no puede desdeñarse el papel que puede tener en situaciones en las que se afecte los intereses de éstas. Más aún, combinar el factor religioso con el factor político resulta perjudicial. Cada uno de ellos tiene un ámbito de acción específico, por lo que sólo en sociedades que históricamente han mezclado ambos factores la combinación entre religión y política ha salido avante y logrado cohesionar a sociedades.

Lo anterior no es exclusivo del siglo XX, a través de la historia de la humanidad, las religiones han ocupado parte fundamental en las conductas de las personas, y de gobiernos (llámense monarquías, principados, constitucionales, etc). También, la religión ha marcado etapas dentro de la historia mundial, al fungir como base de revoluciones sociopolíticas. Un claro ejemplo son las cruzadas que se realizaron en Europa en el siglo XI. O más concretamente, la división que se dio entre la monarquía inglesa y la iglesia católica, lo que dio origen al surgimiento de la iglesia anglicana, que hasta nuestros días sigue vigente.

El asesinato del archiduque austríaco da pie al inicio a la Primera Guerra Mundial. Este asesinato fue realizado por motivos estrictamente religiosos. Incluso, ahí puede encontrarse los antecedentes del actual conflicto en los balcanes. Por lo tanto, históricamente puede

documentarse que la guerra entre los países que conformaban la ex Yugoslavia se originó por diferencias religiosas.

Otro aspecto resultante del factor religioso se dio al término de la segunda guerra mundial. En 1947 se crea el estado judío con el nombre de Israel. El territorio israelí se encuentra rodeado de países que profesan la religión musulmana. Lo único que tienen en común los países de aquella zona, es que la ciudad de Jerusalén es considerada por la religión católica, judía y musulmana como la ciudad santa. Israel ha tenido que afrontar tres guerras en contra de sus países vecinos.

En la actualidad, otro elemento a considerar es la aparición en el ámbito mundial de diversas sectas religiosas. Éstas han provocado que grandes segmentos de personas cambien radicalmente sus valores y creencias, incluso muchas de ellas se han inmolado en nombre de los protectores quienes dicen protegerlos. Grandes masacres o atentados representan un factor de inestabilidad para cualquier Estado o para varios de ellos a la vez. Estas sectas se han encargado de provocar grandes masacres como la sucedida en Waco, Texas, o el esparcimiento de gas en los túneles del metro en Tokio, Japón.

En México, el papel que la iglesia católica ha jugado a lo largo de nuestra historia ha permanecido inalterado. Durante el siglo XIX su presencia abarcaba no sólo el terreno espiritual, sino también el terreno de lo concreto, es decir, de la vida política. El Registro Civil era manejado por la iglesia Católica, y es en el gobierno de Benito Juárez donde el Estado mexicano recupera esos documentos que son base para cualquier Estado-Nación.

La promulgación de las Leyes de Reforma fue parte importante de un nuevo inicio para la construcción de la identidad de los mexicanos, debido a que modificaron gran parte de las costumbres y relaciones bajo las cuales se desarrollaba la sociedad mexicana de aquellos años.

Las Leyes de Reforma constaron de varios decretos expedidos entre los años 1859 y 1860. La primera de ellas fue la correspondiente a la nacionalización de los bienes del clero católico en donde se establece que todos los bienes del clero entran al dominio de la Nación y que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, habría una perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios eclesiásticos. Otro decreto fue el relacionado con el tema del matrimonio, que fue considerado como un acto de voluntad civil y, por lo

tanto, de registro y validación ante alguna autoridad civil. Por último, la decretada Ley sobre Libertad de Cultos estableció que las leyes del Estado protegerían el ejercicio del culto católico y de los demás que se establecieran en el país y que la independencia entre el Estado y las creencias y prácticas religiosas sería perfecta e inviolable.

Otras mas fueron, la Ley sobre el estado civil de las personas, la Ley sobre cementerios y la que decretó los días festivos y prohibió la asistencia oficial a las funciones eclesiásticas.

Todas ellas se presentaron con el objetivo de lograr el orden y la paz por el camino de la libertad y de la consideración de las actividades propias tanto del Estado, como de la institución católica. Con ellas, el gobierno encabezado por Juárez creía que los sentimientos y los deseos del todavía débil y frágil Estado mexicano podían fortalecerse. En efecto, fueron unas de las bases más significativas del nacimiento de la Nación mexicana.

CAPITULO TERCERO
LA SEGURIDAD NACIONAL EN
MEXICO

CAPÍTULO TERCERO.

LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

Como hemos visto en capítulos anteriores, la política de Seguridad Nacional en México se ha sustentado con base a los lineamientos tradicionales e ideológicos, basados en su filosofía constitucionalista y en las funciones específicas de sus Fuerzas Armadas, así como en los principios de no intervención y respeto a la autodeterminación de los pueblos.

A continuación, revisaremos cual ha sido en la práctica el comportamiento, concepción y las características que, sobre Seguridad Nacional ha instrumentado el Estado Mexicano, a través de sus órganos e instituciones de gobierno: policial, de inteligencia y de sus propias Fuerzas Armadas, responsables de la seguridad ante las amenazas internas y externas.

Por lo mismo, trataremos de precisar algunos casos de esta problemática y la atención que han prestado los organismos responsables.

En primer lugar, revisaremos la problemática y la relación que, sobre Seguridad Nacional, se ha dado entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, destacando que es difícil predecir cual será el futuro de las relaciones entre ambos países; y que obviamente no han de cambiar la tónica ni la concepción de esta relación entre dos vecinos que han tenido conflictos desde hace más de dos siglos. Lo difícil es interpretar las modalidades de los cambios mundiales y su influencia en las relaciones entre ambos países.

De igual forma se aborda la política exterior mexicana, que ha sido sobresaliente y singular en el Continente Americano proponiendo una posición independiente, nacionalista y de no intervención en los asuntos internos de otros países, a pesar de estar bajo la influencia de la potencia norteamericana.

Las principales tesis nacionalistas que México defiende ante la comunidad internacional ha sido el derecho a la autodeterminación de los Estados, la defensa de la no-injerencia en sus asuntos internos y la no-intervención en los asuntos de otros países.

Conforme al criterio anterior, la política exterior mexicana por su misma condición histórica es un asunto de Estado, hecho que se manifiesta en su actuación internacional en todos los ámbitos.

Con relación a la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas, el Ejército Mexicano en todo momento se ha mantenido bajo los lineamientos constitucionales que le han dado esa posición nacionalista para la defensa del territorio nacional y las instituciones del Estado mexicano, conceptos y filosofía que por años han sido la expresión tradicional de las funciones de las fuerzas armadas; siempre adheridas al poder civil y bajo las ordenes del mando supremo del Poder Ejecutivo.

Por último, se trata la importancia que el narcotráfico tiene en la Seguridad Nacional en México, destacando que la conceptualización de este a últimas fechas ha sido catalogada por el gobierno como problema de Seguridad Nacional y ha sido el Ejército pieza fundamental para erradicar dicho problema.

Ante tal situación, queda claro que el problema del narcotráfico ha rebasado al gobierno y a los civiles, de ahí que la institución armada haya sido requerida para enfrentar tal actividad pero con ello se han cuestionado sus funciones.

I. LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS SOBRE SEGURIDAD NACIONAL.

La problemática y las acciones de Seguridad Nacional entre los gobiernos de México y Estados Unidos, han constituido, en el transcurso de la historia, la base de las relaciones entre ellos. Esta surge por compartir una vasta frontera común, una convivencia que por años se ha caracterizado por sus vaivenes y altibajos, resultado de sus relaciones en el ámbito económico y político, matizadas por la dependencia que existe ante la gran potencia occidental.

Es una norma el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos trate de influir directa o indirectamente en los asuntos internos del país ya sea en las actividades de la fabricación y comercialización de los productos primarios, desde agrícolas e industriales, como en el caso del petróleo o el acero, por mencionar algunos de ellos; pero se puede nombrar el tomate, la fresa, el atún, el café, y el azúcar, entre otros, en los que las medidas de especulación, cuotas de producción, aranceles, boicot a productos agropecuarios, y acciones de "dumping" son alentadas y llevados a cabo por Estados Unidos.

También pueden mencionarse otros fenómenos, resultado de las relaciones entre ambos países, tales como los asuntos judiciales, policiacos, militares, sociales y políticos.

Se puede decir que, son tantos los vínculos con el país del norte, que lo que suceda a uno y a otro lado de la frontera de México se verá siempre vigilado por el "Tío Sam," dispuesto a "acudir al auxilio del vecino." Así lo sostiene el historiador Lorenzo Meyer al comentar "que esas áreas o puntos de tensión han estado presentes desde el inicio de las relaciones entre ambas naciones, aparecen, desaparecen y resurgen según la circunstancia histórica y con diferentes manifestaciones."¹⁰¹ Y como ejemplo reciente, agrega el historiador "...los conflictos por el entorno geopolítico: Cuba, Nicaragua, Guatemala; el Grupo Contadora, provocó una irritación enorme al gobierno de Reagan,"¹⁰² por la actitud mexicana de apoyo y gestoría a las políticas nacionalistas y democratizadoras latinoamericanas.

¹⁰¹ Galarza, Gerardo, "La Elite Política Mexicana Acudió a Estados Unidos Como Tabla de Salvación", *Proceso*, México, No. 889, noviembre 15 de 1992, p. 15.

¹⁰² *Ibid.*, p. 18.

A partir de los años ochenta, las relaciones entre los gobiernos de George Bush, por parte de los Estados Unidos, y Miguel de la Madrid, por México, y posteriormente, con el encabezado por Salinas de Gortari, refleja cierta cordialidad y acuerdo entre ambos países en momentos en que las políticas neoliberales del gobierno mexicano empiezan a generar mayores posibilidades de inversión del capital transnacional. Al darse facilidades a dicha inversión mediante cambios en la legislación nacional, se permitió con mayor facilidad legislativa y política, las acciones de privatización, la austeridad en el gasto público, el impulso a abrir las puertas del país al capital corporativo al mercado libre internacional. En esas fechas, se hablaba de un trato "especialmente cálido" entre ambos gobiernos, ya que las nuevas directrices eran las de contribuir a consolidar el proyecto neoliberal del gobierno mexicano.

Para ilustrar un poco esta situación, mencionaremos el reportaje titulado, "México Territorio Bajo Ocupación Económica Estadounidense," en el que se ejemplifica esta forma de relaciones entre ambos gobiernos. Ahí se citan las diversas dependencias del ejecutivo del gobierno de los Estados Unidos que tienen que ver con programas de inversión, ayuda, financiamiento, asesoría, entrenamiento, y tecnología, que son aplicados en coordinación con el gobierno mexicano y se apuntan a las siguientes dependencias: Departamento de Defensa de Estado (a través de la Agencia Internacional de Desarrollo y la Agencia de Información), Departamento de Comercio, del Trabajo, de Agricultura, y de Justicia (a través de la DEA), como las más relevantes.

Este mismo reportaje hace referencia a la investigación "Pisando Firme en Territorio Extranjero: Programas del Gobierno de los Estados Unidos en México," realizada en agosto de 1993, por el Centro de Recursos para Asuntos Interhemisféricos, con sede en Albuquerque, Nuevo México. En el resumen ahí comentado, se habla de las políticas e intereses comerciales, de inversión del gobierno norteamericano en México y señala los rubros del comercio, del desarrollo, de alimentación y del militarismo.

Con relación a los aspectos del comercio agropecuario, dicho informe manifiesta que el objetivo es la obtención de mercados para los productos agrícolas estadounidenses. "La reestructuración del sector agrícola mexicano y los esfuerzos del gobierno para derribar barreras, han abierto las puertas a las importaciones procedentes de Estados Unidos,"¹⁰³ y

¹⁰³ Rodríguez C., Rafael, "México, Territorio Bajo Ocupación Económica Estadounidense", *Proceso*, No. 889, *Op. Cit.*, p. 21.

da algunos datos sobre las exportaciones agrícolas a México, al aseverar, que éstas fueron del orden de los 3,000 millones de dólares en 1991 y de 3,500 en 1992.

La realidad se palpa al recorrer cualquier supermercado, ya sea en el Distrito Federal o en cualquier ciudad importante de la República Mexicana, en el que se encuentra una gran variedad de productos agrícolas estadounidenses: desde granos de elote hasta ensaladas elaboradas, listas para el microondas, sobre todo a partir del acuerdo del TLC "México es el tercer cliente de Estados Unidos en productos agrícolas y los programas de promoción están diseñados para apoyar la venta de todo, desde comida rápida hasta huevos, granos alimenticios y carne." ¹⁰⁴

Debido a su crecimiento, aquí encontramos un grave riesgo y una amenaza a la estructura agropecuaria nacional. En primer lugar, debido al decrecimiento del sector rural. Recientemente no se han logrado abastecer las necesidades alimentarias del país, lo que ha ocasionado en parte, las iniciativas de reformas y liberación de las políticas agropecuarias nacionales, para dar paso a la introducción de empresas y productos norteamericanos en el mercado nacional. Esta es una amenaza a la Seguridad Nacional Mexicana, porque corre el riesgo de caer en situaciones de dependencia alimentaria. Pero eso no es todo, sino que nos pondríamos en situación de depender directamente de las fuentes de abastecimiento estadounidense.

Si a éste hecho le agregamos el desbordado nivel de exportaciones a México de un sinnúmero de servicios, bienes y tecnología, nos encontramos ante una problemática compleja para los responsables de administrar los cambios acelerados y trascendentales que se realizan en nuestro país.

Esta relación comercial, aunada a la labor de toda una campaña publicitaria dirigida por la Agencia Estadounidense de Información (USIA), la cual "dedica amplios esfuerzos para difundir la imagen y las políticas de Estados Unidos mediante publicaciones, programas de radio y televisión," ¹⁰⁵ en los medios de comunicación mexicanos y en seminarios, en algunos centros de educación, así como patronales, tiene el objetivo de promover las bondades del TLC y la lucha contra las drogas.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 23.

Esta relación que los norteamericanos cultivan desde los años ochenta, con la anuencia de ciertos sectores de la sociedad mexicana, no es otra que la instrumentación de políticas en apoyo a las reformas neoliberales, impulsadas por Estados Unidos y adoptadas con sus particularidades, por el gobierno mexicano durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

Con relación al informe del Centro de Recursos para Asuntos Interhemisféricos, el reportaje menciona que tales políticas se han canalizado por medio de agencias, tanto del lado americano como del mexicano y cita a: Equipos Médicos del Noroeste de Estados Unidos, la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural y la Federación Mexicana de Asociaciones para la Planificación Familiar. Estas agencias "han aplicado fondos estadounidenses en sus programas, los que contribuyeron a mantener la estabilidad política, mientras los recortes a los servicios sociales del gobierno mexicano jalaban el tapete de las poblaciones vulnerables." ¹⁰⁶

Aunque parezca descabellada la anterior cita, esto sucedió como un apoyo a los programas de Solidaridad Social y del DIF, que tanto tuvieron que ver para mitigar el hambre en muchas poblaciones urbanas y rurales del país, mismos que también encerraban objetivos políticos, sobre todo los programas de PRONASOL, que buscaban ganar votos para el partido en el poder. Estas medidas cumplían con los objetivos estadounidenses, al tratar de mantener la estabilidad política de México. "Así, el gobierno mexicano tuvo más libertad de maniobra al realizar sus radicales reformas económicas. Sin tal apoyo, se habrían desbordado las presiones para que se aplicaran respuestas más populistas a los dilemas de un país golpeado por los recortes gubernamentales, las privatizaciones, la reestructuración agrícola y demás cambios." ¹⁰⁷

En materia de relaciones militares entre ambos países, éstas se han fortalecido dada la creciente participación de los militares mexicanos en operaciones antinarcoóticos, así como al énfasis gubernamental de proporcionar al Ejército Mexicano equipo y capacitación más sofisticados y acordes a los niveles de especialización que han alcanzado las actividades vinculadas al tráfico de drogas en el ámbito mundial.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁷ *Idem.*

En este contexto, son varios los acuerdos de cooperación y asistencia que se han celebrado entre México y Estados Unidos, Francia, y otros países.

El tema de la "asistencia" en materia de lucha contra el narcotráfico es amplio y delicado, por lo que se requiere de un exhaustivo análisis e interpretación, para esclarecer con que criterios debe formar parte de la agenda mexicana de Seguridad Nacional. Con lo analizado aquí se puede afirmar que deberían ser escrupulosamente vigiladas todas estas acciones de "asistencia" del gobierno estadounidense en Territorio Nacional, independientemente de la lucha y la cooperación internacional contra el narcotráfico, como asuntos de Seguridad Nacional.

También se han efectuado otras acciones no militares que influyen en la Seguridad Nacional, mismas que se pueden clasificar como iniciativas políticas a través del financiamiento a organizaciones cívicas mexicanas de clara posición y orientación conservadora.

Tal es el caso del Fondo Nacional para la Democracia conocido por sus siglas en inglés como NED, el cual transfiere fondos para el apoyo de actividades que promueven transformaciones económicas, siempre y cuando vayan de acuerdo con la filosofía del NED: "un mercado libre es requisito para la liberación política." La mayoría de los fondos del NED, según esta información, fueron canalizados a través del más conservador de los organismos dedicados a este menester; el Centro Internacional Pro Empresas Privadas y el Instituto Nacional Republicano para Asuntos Internacionales.

Así, en México el NED ha apoyado con fondos a organismos promotores del libre mercado. También financió el Programa de Desarrollo Empresarial Mexicano, a la Coparmex y a la Canaco.

Esta organización estadounidense ha cooperado con organismos que tienen que ver con los procesos electorales mexicanos, como sucedió en 1992. Brindan apoyo al Consejo para la Democracia; a la Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia y al Frente Cívico Potosino. El beneficiario mayor de los recursos del NED en México es la Asociación para la Democracia, la Solidaridad y la Paz Social (DEMOS-PAZ) y su organización

hermana, el Instituto Superior para la Cultura Democrática. De 1988 a 1992, DEMOS recibió 451,000 dólares, y otros 120,000 fueron aportados en enero de 1993.¹⁰⁸

Lo anterior da elementos suficientes para prever que Estados Unidos será un "terrible" determinante de la Seguridad Nacional Mexicana hacia el año 2000. El escenario no deja dudas: como una pinza que los tritura. Colombia, Perú, México y Bolivia, entre otros países latinoamericanos, son cada vez más vulnerables a los efectos devastadores de una doble presión contra sus instituciones. Por un lado, la que ejercen los cárteles de la droga en todos los ámbitos de la sociedad, la economía y la política. Por el otro, la del gobierno y las agencias antinarcóticos de Estados Unidos.¹⁰⁹

La extensa y compleja red que tienden los intereses que maneja el tráfico de drogas en el continente, ha permeado las relaciones que en materia de Seguridad Nacional mantienen México y Estados Unidos.

Cabe destacar que con el pretexto de combatir a dichos intereses, las entidades estadounidenses han realizado violaciones a la Soberanía Nacional sin que nuestro país pueda hacer nada más allá del ámbito diplomático.

Casos como el secuestro del Dr. Alvarez Machain en Guadalajara, por elementos de la DEA, son cotidianos en los estados de Jalisco, Sinaloa y Durango, por mencionar algunos. Informantes anónimos que contrata la DEA para utilizarlos en procesos judiciales en su país también son parte de estas actividades, y no puede soslayarse las solicitudes para que el gobierno mexicano extradite a narcotraficantes mexicanos para enjuiciarlos en aquel país.

En realidad los estrategas norteamericanos ven a México como un aliado seguro y sobra decir que, en efecto, a pesar de las posiciones políticas que adopta el país ante los problemas latinoamericanos y en general del hemisferio y que muchas veces no cuentan con el visto bueno del gobierno de Estados Unidos, México se haya en el marco de influencia de la primer potencia del mundo.

¹⁰⁸ Rodríguez, Rafael, "México, territorio bajo ocupación económica" *Op. Cit.*, p. 24.

¹⁰⁹ Par ver en detalle las implicaciones que la Guerra contra las drogas realiza el gobierno estadounidense en América Latina se puede revisar el Informe Especial "Estados Unidos y América Latina, Diplomacia de la Droga," en *El Financiero*, México, domingo 3 de septiembre de 1995.

La interacción México-Estados Unidos en materia de Seguridad Nacional tiene múltiples aristas. Una de ellas es lo relacionado con la emigración y el paso de ilegales mexicanos a los Estados Unidos por la frontera común. Fenómeno que tiene toda una interpretación histórica y que poco a poco se ha convertido en un asunto de Seguridad Nacional para ambos países. Por un lado, la fuerza de trabajo desempleada en México generaría serios problemas sociales y económicos en sus ciudades fronterizas. Sin embargo, los conflictos diplomáticos que se suscitan por la violación a los derechos de esa fuerza de trabajo "ilegal" en el campo y ciudad norteamericana, fenómenos laborales, como la explotación de la mano de obra por los patrones estadounidenses; incumplimiento de obligaciones de seguridad social, médica y educativa; acciones de racismo; de violación de derechos humanos y toda una gama de consecuencias políticas que han resultado de ese complejo fenómeno de los "ilegales" en aquel país, no son motivo para que los mexicanos dejen los Estados Unidos.

México se encuentra en una transición demográfica marcada por una alta fertilidad y baja mortalidad que no puede continuar indefinidamente sin acabar con la base de recursos materiales. Es un país con una base de recursos rica, aunque no necesariamente adecuada a los patrones de asentamiento y actividad económica que se ha seguido para lograr la modernización del país.

"Cada año se pierden 405 mil hectáreas de bosque debido a la sobre explotación de recursos renovables, el aumento de tierra dedicada al pastoreo en vastas zonas del país, así como la inadecuada aplicación de técnicas propias de climas templados a zonas tropicales están produciendo graves pérdidas en la cantidad, calidad del suelo y bosques."¹¹⁰

Haciendo un poco de historia, después de la reforma agraria del gobierno emprendida por Lázaro Cárdenas, en 1942, Avila Camacho inició la reestructuración del sector agrícola de México, para que sirviera como base de la grandeza industrial, la inversión pública en la infraestructura se orientó a presas, enormes canales de riego y el control de agua, mientras que la inversión privada buscaba modernizar las industrias de apoyo al agro como fertilizante, maquinaria, semilla y pesticidas.

¹¹⁰ Nuccio A, Richard, en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce B., Michael (comps), *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 273.

"... dado que después de la Segunda Guerra Mundial se estaba dando un cambio en la economía, de rural a urbana y de la agricultura a la industria," ¹¹¹ el papel del agro se modificó hasta convertirse en el apéndice de la industrialización.

Bajo el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, se buscaba la modernización de la agricultura a través de la inversión pública en tecnologías intensivas de capital, aplicadas a buenas tierras de cultivo apoyadas por los grandes proyectos de irrigación. De los presupuestos ejercidos por el Ejecutivo Federal puede observarse que de 1941 a 1952, 18% del presupuesto federal y, específicamente 92% del presupuesto para el agro se destinaron a proyectos de irrigación que crearon vastas zonas de tierra cultivable en el norte de México.

En 1970 surge en México un nuevo patrón de producción agrícola. A medida que la tecnología facilitaba la exportación a todo el mundo la producción se "globalizó" caracterizándose por la comercialización y el empaque tecnificado de cosechas completas de fresas, espárragos, pepinos y tomates.

La reducción de la agricultura (apéndice de la industria), la internacionalización de la agroindustria con la producción de frutas, verduras exportables y granos contribuyeron a la crisis de 1980, a pesar de los supuestos beneficios enunciados en la teoría de las ventajas comparativas, las exportaciones agrícolas de México no mantuvieron el mismo ritmo que los costos de las crecientes importaciones de otros productos agrícolas que el mismo modelo de desarrollo hizo necesarios.

Por el lado norteamericano, la solución al problema de seguridad estriba en el control de la frontera con México, ya que para ellos, además del paso ilegal de braceros, existe el tráfico de drogas; a tal grado que se considera un asunto de injerencia para su sofisticado aparato militar. Como señala Paul Kennedy, no obstante que "... en la actualidad los países hacen mayores esfuerzos para restringir la emigración y en algunos casos para evitarla, no es probable que pueda disuadirse a los emigrantes desesperados. Ni la Ley de Inmigración y Naturalización estadounidense de 1986, ni las patrullas a lo largo de la frontera, han evitado el flujo de emigrantes hacia el norte, quienes han superado [...] el millón anual." ¹¹²

¹¹¹ *Ibid.*, p. 273.

¹¹² Paul, Kenedy, *Hacia el Siglo XXI*, Barcelona, Plaza Janes Editores, 1993, p. 60.

Y la respuesta no se ha dejado esperar de parte de Washington, sobre todo por los sectores más conservadores y reaccionarios del Congreso estadounidense, aunque todavía no de manera clara ante el gobierno mexicano y la propia opinión pública norteamericana. Pero es un hecho que la virtual militarización de la frontera con México ocurre y, al parecer, los más informados e interesados al respecto son los propios americanos de origen mexicano que luchan contra los intentos de las autoridades estadounidenses por detener a como dé lugar el paso de ilegales a su país. "Para los grupos defensores de inmigrantes en Los Angeles, la solicitud de Boxer (Senadora Demócrata por California) sólo es la formalización de los trabajos conjuntos que detienen y deportan con periodicidad, tanto la Patrulla Fronteriza como la Guardia Nacional.¹¹³

En efecto, para el gobierno mexicano no es un secreto que los Estados Unidos realizan en territorio y/o espacio aéreo mexicano una serie de actividades encubiertas y de espionaje en la guerra contra las drogas; pero con el pretexto del paso de indocumentados, esta actividad que realiza la Patrulla Fronteriza -apoyada por el ejército estadounidense- refuerza aún más las estrategias geopolíticas en México.

El asunto, por demás delicado como ya se dijo, entre las relaciones de ambos países, ahora se torna más difícil como una amenaza a la integridad personal de los mexicanos migrantes, ya que desde el punto de vista mexicano, los indocumentados no deben considerarse "fuerzas hostiles" para el país vecino. Pero las fuerzas militares estadounidenses, al hacerles frente, ponen en entredicho, además, la seguridad del territorio fronterizo mexicano.

La realidad de este fenómeno de la inmigración en los Estados Unidos, como asunto de Seguridad Nacional para los estrategas del Pentágono y de la Casa Blanca, es el temor y las consecuencias políticas y sociales a la gran influencia política y económica que han adquirido aquellos sectores de inmigrantes naturalizados en los escaños del sector público y de los negocios. Además, existe un potencial electoral que éstos representan en el sistema político estadounidense. Actualmente, existen 15 millones de residentes de ascendencia mexicana, de los cuales 8 millones son indocumentados. A esto debemos agregarle que más de una cuarta parte de la población americana está conformada por inmigrantes

¹¹³ "Pretende Washington Militarizar la Frontera México-Estados Unidos", *El Financiero*, México, 29 de julio de 1993, p. 18.

naturalizados en donde se encuentran: latinos, afroamericanos y asiáticos. Estos grupos, junto con su amplia gama de elementos culturales y sociales, han llegado a consolidarse en la compleja sociedad norteamericana y de alguna manera han influido en el desarrollo económico y social de ese Estado. Esta es la amenaza al ciudadano "blanco" (sajón) los derechos laborales, humanos y la justicia que vive y trabaja en ese país desarrollado.

Es difícil predecir -y a la vez es fácil entender- cuáles serán en el futuro las relaciones entre México y Estados Unidos; obviamente no va a cambiar la tónica ni la concepción de esta relación entre dos vecinos que han tenido "conflictos" desde hace más de dos siglos. Lo difícil es interpretar las modalidades de los cambios mundiales y su influencia en las relaciones entre ambos países.

A partir de las nuevas políticas regionales de integración de los bloques económicos, por un lado, Estados Unidos, Canadá y México, y por otro, los países europeos, así como los que integran la Cuenca del Pacífico -en la concepción del Nuevo Orden Mundial, en el que la única potencia bélica, más no económica, son Estados Unidos- las relaciones y los intereses mutuos de los gobiernos de México y los Estados Unidos obligan a cambiar los puntos de vista sobre su agenda de Seguridad Nacional.

En 1993, ante esta nueva relación económica en momentos en los que México se preparaba para ingresar al "primer mundo," los dos "buenos vecinos" se integran a la tarea de abordar esta nueva agenda. Así, se da a conocer en un diario nacional por su corresponsalía en Estados Unidos, que investigadores académicos, con el aval de los respectivos gobiernos, habrían realizado la tarea de formular la nueva estrategia de Seguridad Nacional. Según la fuente, este grupo deliberó a puerta cerrada a lo largo de 18 meses, con miras de publicar un informe antes de las elecciones presidenciales de 1994. A la fecha, desconocemos si se dieron a conocer o no sus resultados. El hecho es que la nota apunta que los temas vitales propuestos por los expertos, figuran en la agenda de seguridad; distan mucho de ser ideológicos y más bien recaen en el marco socioeconómico y político de la relación, tales como: "democracia, derechos humanos, estabilidad política, económica y de manera enfática, aquellos problemas relacionados con la frontera, como narcotráfico, inmigración y medio ambiente." ¹¹⁴ Como vemos, no difieren mucho de la problemática añeja entre ambos

¹¹⁴ Estévez, Dolia, "Intereses Mutuos en la Nueva Doctrina de Seguridad Nacional México-Estados Unidos", *El Financiero*, 13 de julio de 1993, p. 46.

países, aunque ahora se hace mayor hincapié en los asuntos de estabilidad política, derechos humanos y democracia, obviamente referentes al caso mexicano y a la novedad de la agenda: los asuntos relativos al medio ambiente.

Por su parte, la especialista Nina Serafino, del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense, afirma que "la principal amenaza a la seguridad estadounidense es la incertidumbre y el potencial de inestabilidad política," refiriéndose a México y agrega que la prioridad de Estados Unidos en México debe ser "la lucha contra el narcotráfico, contra la corrupción y la promoción de la democracia."¹¹⁵

En una investigación financiada por la Fundación McArthur titulada "Intereses Estratégicos y Perspectivas de Estados Unidos en el Mundo Post Bipolar," se establece que es hora de reducir el contexto geográfico y estratégico en el cual se han concebido los intereses de seguridad Estados Unidos-México, para concentrarlo, a la relación propia de los dos países. Se señala que tradicionalmente la élite gobernante mexicana ha eludido la discusión pública sobre cuestiones de Seguridad Nacional con Estados Unidos por considerarla "demasiado arriesgada" y por temor a "elevar el espectro de una intervención."

Los cambios en el escenario mundial, el derrumbe de la Unión Soviética, el declive de la izquierda y la integración de las economías sugieren que existe un nuevo clima político que hace posible el replanteamiento de los intereses de Seguridad de Estados Unidos y México sostiene el planteamiento.¹¹⁶

Según la fuente, funcionarios de la Procuraduría General de la República, de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, y por parte del gobierno de los Estados Unidos, el Departamento de Justicia y el de Estado, estos antecedentes resultan relevantes debido a que dicho proyecto académico trasciende su ámbito para vincularse en la esfera gubernamental al participar en dichas pláticas, pero lo que no conocemos son las conclusiones y/o los acuerdos de la nueva estrategia de la seguridad común.

En este orden de ideas, resulta pertinente y quizás inaplazable, emprender lo que en palabras de Sergio Aguayo se resume, como imperativo teórico y político, el expresar abiertamente las inconveniencias de la interacción México-Estados Unidos en materia de

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 46.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 46.

Seguridad Nacional y sus prevenciones, ahora que actúan fuerzas poderosísimas hacia la integración formal de las dos economías, en el mundo se define el concepto de seguridad.

117

¹¹⁷ Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad...* Op. Cit., p. 30.

II. LAS ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR SOBRE SEGURIDAD NACIONAL.

La política exterior mexicana, por tradición y de manera sobresaliente y singular en el Continente Americano –por lo menos hasta la década de los setenta y principios de los ochenta- sostiene una posición independiente, nacionalista y de no intervención en los asuntos internos de otros países, a pesar de estar en la esfera de dominación de la potencia norteamericana.

Es el sentido que guía desde un punto de vista tradicional, aunque operativo en la actualidad, la política de relaciones exteriores de un Estado, al conjunto de actividades y decisiones frente a otros Estados, para determinar un curso de las relaciones internacionales del país en cuestión.

Conforme al criterio anterior, la política exterior es o debería ser un desdoblamiento o un reflejo de la política interna. Aunque aquí tendríamos algunos desacuerdos sobre todo en el caso de México, en lo que se refiere a la actuación del Estado sobre Seguridad Interna y política de seguridad ante el exterior, como veremos más adelante.

La política exterior de México, por su misma condición histórica, es un asunto de Estado. Así lo ha manifestado el país en su actuación internacional en todos los ámbitos (véase las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el anexo).

Existe, como vimos en el primer capítulo (V), el resultado de que la política exterior mexicana a través de nuestra historia, adquiere experiencia por las metas fijadas en la Constitución Política de 1917.

Sus principales tesis nacionalistas, que tanto respeto y admiración le han valido ante la comunidad mundial, hasta la fecha son: el derecho a la autodeterminación de los estados, la defensa de la no injerencia en sus asuntos internos y la no intervención en los asuntos de otros países. La posición a la solución pacífica de controversias y la aplicación de una filosofía de Seguridad Internacional, se basa en el progreso de todas las regiones con el apego a los principios de justicia, equidad y respeto entre las naciones.

Esta fundamentación y posición política ante los conflictos regionales y ante los organismos mundiales, le ha permitido al Estado mexicano negarse a participar en planes y programas de defensa o apoyos que conllevan a la intervención en otros países y, a la vez, le ha generado serios conflictos políticos, incluso amenazas de boicots económicos, principalmente por parte del gobierno estadounidense o de otros países aliados a Estados Unidos. De ahí la importancia que emana de la diplomacia en las relaciones exteriores que define las posiciones sobre seguridad externa manifestadas por el Estado mexicano.

Durante la década de los setenta, las acciones de la política exterior de México ante los foros internacionales habían sido claras en su posición independiente y nacionalista, manifestándose radical y enérgica en los organismos mundiales como base primordial en el respeto y la defensa del Tercer Mundo y la no injerencia, ni intervención de las potencias mundiales en asuntos de otros países.

La posición sobre seguridad externa consistía en la necesidad de mantener la estabilidad interna y la soberanía nacional ante las amenazas de la hegemonía norteamericana.

El "boom" petrolero mexicano, a fines de los setenta y principios de los ochenta, incide en las acciones de la política externa, la que al contar con bases económicas fuertes permite al país una mayor presencia en los foros internacionales, con lo que se refuerza más la posición tradicional mexicana. Sucesivamente, la situación interna del país se refleja en las acciones de política exterior. A partir de 1982, la crisis económica interna genera en el país inestabilidad política y económica que modifica de nuevo las tendencias de la política exterior. Este acontecer refleja un proceso de ajuste en las políticas externas de México, sobre todo con su vecino del norte al que acude siempre en casos extremos; característica propia de la relación de dependencia económica, financiera, y hasta de la propia seguridad hemisférica con respecto a Estados Unidos.

Por lo que respecta a la posición del gobierno mexicano ante los Organismos Internacionales y Regionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), nuestra diplomacia siempre apoya el fortalecimiento de dicho Organismo, sobre todo en lo que respecta al mantenimiento de la Seguridad Internacional, al cese de la carrera armamentista y a la cooperación internacional para garantizar la paz mundial.

Al respecto, uno de los principios a los que la diplomacia mexicana se ha abocado firmemente, ha sido su rechazo al famoso "derecho de veto" del Consejo de Seguridad de la ONU, fenómeno que ha permitido a los países desarrollados anteponer sus intereses en los conflictos regionales del planeta. "El inmenso poder que significa para los 5 miembros permanentes disponer del llamado derecho de veto, encomienda a su libre albedrío la capacidad de decisión del Consejo. Por ello México, desde la fundación de la ONU, ha expresado su oposición a esta innegable muestra de inequidad en una Organización que debía sentar las bases de igualdad entre país-Estados." ¹¹⁸

Aún más, los recientes cambios en el Organismo mundial con la llamada "Prestación de Apoyo para Transformar las Estructuras y Sistemas Nacionales Deficientes y Fortalecer las Nuevas Instituciones Democráticas", promovido por un grupo de países miembros del Organismo, encabezados por Estados Unidos, pretende justificar la intervención de los "Cascos Azules" o de ejércitos nacionales, en los conflictos internos de algunos países, tales como los casos de Irak, la ex-Yugoslavia, Somalia y Haití. Situación a la que México, por su inconforme tradición, ha dejado de participar, ya que tales actos atentan contra la soberanía de los países miembros de la ONU y son contrarios al mantenimiento de la Seguridad Internacional. Por lo anterior, pensamos que "las operaciones de despliegue preventivo en situaciones de crisis de orden interno," se deben desechar como políticas de la ONU, puesto que sólo favorecen a los intereses económicos y geopolíticos de los países altamente desarrollados.

En lo que se refiere a la posición de México ante la Organización de Estados Americanos (OEA), desde la época de la Guerra Fría, nuestro país siempre se ha manifestado contrario a todo acuerdo global de los miembros para auspiciar y apoyar la intervención militar o el bloqueo en cualquier país de la región, así como a cualquier expulsión de algún país de la Organización; posición que le ha ocasionado a México serias controversias con Estados Unidos sobre asuntos de Seguridad Nacional en el Continente Americano. Recuérdense los casos de Cuba, Panamá, Granada, Haití, Nicaragua, y el Grupo Contadora. Por ello, actualmente México ha cuestionado la vigencia efectiva del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, mejor conocido como TIAR, que le ha dado al Organismo un matiz pro-intervencionista. Así "La Delegación de México ha llegado a considerar que los textos

¹¹⁸ *La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial*, Antología de Principios y Tesis, Tesis de Juan María Alponete, México, FCE, 1993, p. 131.

que se han propuesto a la Comisión Especial para ser adoptados como reformas a la carta de la OEA introducen la posibilidad de emplear una medida punitiva que la Carta no contempla.”¹¹⁹

Por lo anterior, México ha promovido en mayor grado su participación y presencia en los foros bilaterales, multilaterales y ante los países americanos con el objeto de defender y velar por intereses de la región, tales como el Grupo de los Ocho o el de Río y el Grupo de los Tres, los cuales se han convertido en un foro de consulta y concertación política de los países latinoamericanos. “En el ámbito bilateral, nuestra estrategia debe ser el tercermundismo selectivo, es decir, buscar una relación más estrecha con aquellas naciones del mundo en desarrollo que sean cabeza de grupo; en el ámbito multilateral debemos buscar nuevas fórmulas para aliviar la pobreza y la marginación de la mayor parte de los habitantes del planeta.”¹²⁰

Pero a pesar de estas actitudes diplomáticas en dichos organismos, históricamente la política de relaciones exteriores en lo que compete a la Seguridad Nacional, continúa limitándose al campo de las relaciones con Estados Unidos.

Por lo tanto, como dice el diplomático mexicano, José Juan de Olloqui “Nuestra relación con Estados Unidos seguirá siendo difícil” y aquí hace hincapié el especialista al decir que “ante esta situación, los Estados Unidos estratégicamente saben que pueden, por su cuenta, conseguir en el mundo lo que quieren, así como lograr sus objetivos [...]. Existe un factor externo que sólo México y Canadá pueden garantizar: Seguridad.”¹²¹

Es claro que uno de los objetivos de los norteamericanos al promover el TLC con Canadá y México es tener la fuerza y los mercados para enfrentarse al Mercomun Europeo y a los japoneses en la lucha por los mercados mundiales.

Ahora bien, la política exterior tradicional de México, a partir de los ochenta, se ha modificado y ha seguido otros rumbos debido, entre otros factores, a la nueva orientación

¹¹⁹ Extracto de la Declaración de México con relación a la propuesta de reformas a la Carta de la OEA, presentada en la sesión de la comisión del 6 de octubre de 1962. *Ibid.*, p. 136.

¹²⁰ De Olloqui, José Juan, *La Diplomacia Total*, México, FCE, 1994, p. 314.

¹²¹ *Ibid.*, p. 309.

política y económica que han instrumentado los gobiernos mexicanos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari al retomar poco a poco los nuevos diseños del modelo neoliberal, impulsado por el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de Estados Unidos, que han reformado las estructuras de gobierno y la normatividad constitucional, para dar paso a esas nuevas orientaciones en el desarrollo del país que exige el nuevo orden mundial.

Ante estas reformas que poco a poco se han suscitado en la política exterior de México, las voces de especialistas y académicos, -por advertir los peligros de la nueva orientación de la política exterior mexicana- consideraban que, "... la presente administración ha renunciado a su política nacionalista-independiente-disidente frente a los Estados Unidos, al hacer alianzas con este país." ¹²²

El cambio de orientación ha traído consigo que la política exterior de México se dirija básicamente a atender los asuntos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México y se ha olvidado de otros aspectos sociales y políticos de carácter internacional. "Este cambio trajo como consecuencia ciertos desfases, entre lo económico y lo político al interior de México; entre lo externo y lo interno; entre la imagen exterior de México y su realidad interna; entre la voluntad del gobierno y su capacidad de negociación internacional..." ¹²³

El ejemplo más notorio de esta disparidad actual de la política interna y la externa, se vio claramente el 1o. de enero de 1994, cuando se festejaba la entrada triunfal del país al "primer mundo", con la puesta en vigor del TLC. En las primeras horas del año nuevo el levantamiento campesino en Chiapas comandado por el EZLN, recordó la realidad internacional: que México es un país con grandes carencias, miseria y hambre, sobre todo en aquellas poblaciones rurales e indígenas sometidas por las viejas estructuras caciquiles y corporativas del sistema político envuelto en una cortina de humo por las políticas neoliberales del gobierno en turno. La imagen de estabilidad económica y política,

¹²² Esta opinión fue externada por el Dr. Humberto Garza, investigador del Centro de Estudios Internacionales del COLMEX durante el V Foro de Política Exterior de México, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM los días 18, 19 y 20 de enero de 1993, con el tema "Análisis y Evaluación de la política Exterior del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, en Vázquez, Rafael, "Cambios Recientes en la Estrategia de la Política Exterior Mexicana Actual," *El Financiero*, México 4 de febrero de 1994, p. 35.

¹²³ *Ibid.*, p. 35.

comparada con los países desarrollados, a donde se pretendía ingresar, no tenía cabida en México.

En la actualidad México debe reconsiderar su política exterior como acción de su política de Seguridad Externa. Esto incluye al Servicio Exterior Mexicano, sobre todo ahora que nos encontramos en la esfera de las relaciones globales que conlleva el nuevo orden internacional y forma parte del bloque americano, sin olvidar al líder y potencia número uno del planeta: Estados Unidos.

Esta no es la única alternativa, sino todo lo contrario. México debe de seguir atento a su posición geopolítica, la que de alguna manera debe guiar sus acciones con base a esa posición tradicional de su política exterior independiente que ha manifestado ante el mundo. No debe olvidarse que el país ha sido "el puente" entre el norte y el sur del Continente Americano; su ubicación le ha dado la condición de ser el único país latinoamericano (a excepción de los países centroamericanos) con salida a los océanos Pacífico y Atlántico, y por si fuera poco, tiene frontera con las costas del mar Caribe.

Las regiones de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica, son nuestra zona de identificación histórica, sociocultural y política, por lo que no debemos de perder de vista esta situación que nos une, enlaza y nos obliga a la vinculación y solidaridad entre los latinoamericanos de todos los ámbitos, sobre todo ahora que se han acrecentado los lazos tradicionales de identificación ante los problemas comunes de dependencia y subordinación con relación a la potencia norteamericana.

Por ello, el país debe continuar con esa política latinoamericanista de integración con todos los países al sur del Río Suchiate.

Esta posición geográfica juega un papel geopolítico y estratégico de gran importancia para la Seguridad Nacional Mexicana y sus relaciones económicas y políticas futuras: Por un lado pertenecemos a la zona de influencia del Atlántico del Norte y por el otro, al Pacífico del Norte, zonas que son "... las dos grandes cuencas en las que se toman las decisiones políticas y económicas que afectan el devenir internacional de dichas zonas."¹²⁴

¹²⁴ De Olloqui, José Juan, *La Diplomacia ...*, Op. Cit., p. 305.

La nueva geopolítica mundial ha determinado que, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos, serán los dos grandes bloques económicos, los que junto con Japón, seguirán asumiendo las grandes decisiones económicas y políticas de nuestro tiempo.

Ante estos bloques, México no debe perder de vista su nueva posición ni abandonar sus principios de política exterior, ni mucho menos dejar de analizar su estrategia sobre Seguridad Externa, con su inserción en el juego de las economías regionales y globales a través de su participación en el bloque americano dentro del TLC. "La relación entre Estados Unidos, Japón, Canadá, Corea y México [y eventualmente China y Rusia], tendría que adquirir una expresión formal en lo que se llama la Cuenca del Pacífico del Norte."¹²⁵

Por consiguiente, poco a poco las relaciones exteriores en el ámbito internacional sobre Seguridad Nacional se han modificado al grado que los países ya mencionan los deberes y responsabilidades compartidas; la desaparición de fronteras, riesgos y amenazas comunes tales como: la contaminación y el deterioro del medio ambiente, el calentamiento de la tierra, las migraciones por las guerras, los refugiados, las luchas interétnicas nacionales, la pobreza extrema en África, India, Asia y Latinoamérica, el narcotráfico y el terrorismo, y los derechos humanos entre otros. Problemas que obligan a los Estados a participar en la agenda de Seguridad Internacional. "No existe hoy una visión clara de lo que es lo exterior y/o lo doméstico; la economía mundial, la crisis mundial del SIDA, la carrera armamentista, todo nos afecta a todos."¹²⁶

Por ello, las acciones de la diplomacia exterior deben estar diseñadas de acuerdo con el momento histórico, sobre la base de las estrategias geopolíticas de nuestra Seguridad Nacional, la actual problemática nacional y la nueva problemática "común" internacional. Tampoco hay que perder de vista su filosofía y sus fundamentos tradicionalistas de política exterior independiente.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 311.

¹²⁶ *La Política Exterior de ... Op. Cit.*, p. 97.

III. LAS FUERZAS ARMADAS Y SU ACTUACIÓN EN LA SEGURIDAD NACIONAL.

Se mencionó en párrafos anteriores que el Ejército Mexicano se ha mantenido bajo los lineamientos constitucionales que le han dado esa posición nacionalista para la defensa del territorio nacional y las instituciones del Estado Mexicano, conceptos y filosofía que por años han sido la expresión tradicional de las funciones de las Fuerzas Armadas; siempre adheridas al poder civil y bajo las órdenes del mando supremo del Ejecutivo del Gobierno Federal en turno. "Como Comandante Supremo, el Ejecutivo Federal establece la política que, de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación."¹²⁷

Conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, del gobierno de Salinas de Gortari, en el apartado de las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional se lee, que para el cumplimiento de sus misiones, las Fuerzas Armadas realizarán las siguientes acciones, entre las que destacan:

"Coadyuvar en la preservación de la soberanía e independencia nacionales; coadyuvar en el mantenimiento de la seguridad, de la paz, y las libertades de los mexicanos; participar en la vigilancia, protección y preservación de los recursos estratégicos; coadyuvar en las acciones de protección civil y ayuda a la población en aspectos generales como son: la protección a la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes."¹²⁸

Estos conceptos, responsabilidades y funciones quedan claramente definidos en la Carta Magna, Art. 89 Constitucional; en la *Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea* de 1986; y en un sinnúmero de documentos oficiales, informes presidenciales, Planes Nacionales de Desarrollo y declaraciones del alto mando castrense. "La fracción 2a de la Ley Orgánica cuando ordena garantizar la seguridad de la nación", se interpreta que las Fuerzas Armadas son garantes de la Seguridad Interior cuando ésta se ve amenazada gravemente.¹²⁹

¹²⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Nacional/SPP, 1989, p. 33.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 35.

¹²⁹ Renán Castillo, Mario, *Misión, Compromiso y Funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional*, CISEN, México, 1990, p. 15.

Conforme a su estructura orgánica, en el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, y al tener al Ejecutivo Federal como Jefe Máximo de las Fuerzas Armadas, éste se auxilia o se coordina con otras instancias que han sido creadas para la atención de los asuntos de la seguridad interna o de amenazas externas al país, sobre todo ante las situaciones de guerra y en casos de problemas complejos de carácter social o político que requiera la participación de las Fuerzas Armadas. Para tal efecto, pudieran existir los siguientes organismos responsables: el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, que lo integrarían los funcionarios en el ámbito de Secretarios de Estado, así como representantes de las fuerzas vivas del país; un Alto Mando Conjunto que integrarían los mismos Secretarios de Estado, el jefe del Estado Mayor y los altos mandos de cada Fuerza Armada; y un Comité de Defensa Nacional, que se integraría por un grupo de funcionarios de las diversas ramas y especialidades gubernamentales, que intervendrían en la problemática económica, política y social del país. Estas instancias estarían presididas por el mismo Ejecutivo Federal, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, existe también el llamado Gabinete de Seguridad Nacional que quedó formalizado durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari. En la Secretaría de Gobernación, encontramos un Centro de Investigación descentralizado denominado CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), mismo que se ocupa de la investigación e información para la Seguridad Nacional. Si a lo anterior se anexan los organismos de inteligencia de las Procuradurías General de la República, de las procuradurías de justicia estatales, y del Distrito Federal, así como sus respectivos elementos judiciales, y las instancias encargadas de seguridad pública, nos encontramos con una estructura de organismos muy compleja y de difícil acceso, incluyendo a las Fuerzas Armadas con sus áreas de investigación e inteligencia, que no permite diferenciar claramente la normatividad, las funciones, sus niveles de coordinación y el ámbito de las responsabilidades en la atención y participación de la Seguridad Nacional, la investigación, la información y la inteligencia del Estado Mexicano (véase las funciones del CISEN en el anexo).

Encontramos, por tanto, que las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Nacional, en un momento dado, interactúan y se amalgaman con las funciones de la Secretaría de Gobernación; con las Procuradurías de Justicia y hasta con las policías judiciales y otras comisiones y consejos responsables de la Seguridad Nacional. Así, hay múltiples funciones, actividades y responsabilidades institucionales que actualmente pueden

contradecirse y/o duplicarse (véase las funciones de la PGR, su Ley Orgánica y Reglamento en el anexo).

Estas contradicciones y/o duplicación de funciones, entre las Fuerzas Armadas y los organismos gubernamentales dentro del aparato de gobierno, han llamado la atención a los analistas políticos y académicos y de la propia opinión pública en el sentido de que se necesita una definición jurídica y su respectiva reformulación constitucional para la delimitación y control de sus actividades, sobre todo, después de los recientes acontecimientos sociopolíticos, como el levantamiento campesino del EZLN en Chiapas y los asesinatos de importantes actores del sistema político.

Ahora bien, en el caso de las funciones del Ejército, normalmente, "todo queda claro", en términos de las actividades y el ámbito de su influencia, debido al poder de mando que tiene el Ejecutivo en la directriz política de las Fuerzas Armadas (véase las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina en el anexo).

Conforme a estos antecedentes, se revisará cuál ha sido el desempeño y las acciones, así como la posición política de las Fuerzas Armadas ante conflictos internos recientes que alteraron el orden y la estabilidad del país, alguna región específica, o bien algún fenómeno concreto de carácter social o político, como los movimientos de protesta sociales o políticos, los procesos electorales, los conflictos agrarios, y el narcotráfico.

En primer lugar, nos referiremos a su participación directa como fuerza de apaciguamiento y control de movimientos políticos y sociales, los que han trastocado la seguridad y el orden interno, actuaciones que, en no pocas ocasiones, han sido criticadas por algunos sectores de la población que se manifiestan sistemáticamente por soluciones políticas antes que militares.

Dado el alcance que pueden tener ciertos conflictos, es el gobierno, con base en la información de que dispone, quien decide si se están poniendo en peligro las instituciones y la paz pública o es tan sólo la defensa de los intereses de determinados grupos de poder, los cuales se ven amenazados por las protestas y movimientos sociales. Y aquí también se cuestiona con frecuencia a cuál de los organismos de la Seguridad Nacional le corresponde la solución y/o la atención del conflicto.

A continuación mencionaremos una serie de casos que han sido ampliamente conocidos y estudiados, en los que el Ejército ha intervenido de manera determinante para la solución de conflictos. El objetivo de este estudio es brindar elementos de juicio para evaluar las distintas posiciones que se guardan con respecto a la mayor o menor intervención del Ejército en el acontecer nacional.

En 1946, las tropas controlaron a ciudadanos opositores que, en León Guanajuato, protestaban contra un fraude electoral; en 1949, dispersaron una manifestación de estudiantes en la Universidad Nicolaita en la ciudad de Morelia; en 1956 recuperaron las instalaciones escolares que se encontraban en poder de los estudiantes del IPN; de 1958 a 1959, participaron activamente en la desarticulación de los movimientos laborales de telegrafistas y ferrocarrileros, quienes pugnaban por el derecho constitucional de huelga; en 1960 desalojaron la Escuela Nacional de Maestros, también ocupada por los profesores en huelga; en 1961 y 1963 enfrentaron el levantamiento civil contra el cacicazgo local de San Luis Potosí; en 1965 participan en el control del movimiento de los médicos; en 1966 intervienen nuevamente en la Universidad de Michoacán; en 1967 toman parte en controlar la huelga estudiantil de la Universidad de Sonora; durante 1968; debido al movimiento estudiantil que reflejó matices altamente desestabilizadores, la intervención militar tuvo una controvertida actuación la que, hasta la fecha, no ha logrado aclararse.

Para ilustrar lo especialmente complejo de las condiciones en las que se dio la participación del Ejército en los sucesos del 68, cabe el comentario de un actor protagónico que los menciona en los siguientes términos "... La grave perturbación del orden público y la magnitud que alcanzó la agitación en los últimos días del mes de julio del año pasado, hicieron insuficiente la labor de la policía metropolitana para controlar el movimiento. Ante esa circunstancia, ordené [Marcelino García Barragán, entonces Secretario de la Defensa], previa solicitud que recibí de las autoridades civiles, que algunas tropas al mando del general Crisóforo Mazón Pineda intervinieran primero, en los sucesos del 26 de julio, cuando los alborotadores se refugiaron en la preparatoria de San Ildefonso; luego, cuando se les desalojó de los edificios escolares de la Universidad y el Politécnico y, después [...] el 2 de octubre [...] momento en el cual el Ejército fue agredido por pistoleros. En todos estos casos, se dieron instrucciones precisas para que los miembros del Ejército se limitaran a cumplir

con sus misiones constitucionales de mantener la seguridad y el orden interno como lo dispone el artículo 89 fracción VI de la Constitución [...] ¹³⁰

En esta larga cita, se quiere ejemplificar cómo el Ejército mexicano cumple con su misión de vigilar y cuidar por la Seguridad Nacional, sobre todas las limitaciones sociales o políticas a las que se enfrenta, ya que antes que nada está la preservación del Estado de Derecho. "En 1968, -durante la crisis provocada por el movimiento estudiantil y en 1976, durante la crisis de noviembre y diciembre que intentó desestabilizar al gobierno de Echeverría- la lealtad e institucionalidad del Ejército jugó un papel vertebral para detener el conflicto." ¹³¹

Por lo que toca a su participación en los conflictos agrarios, la acción militar también ha sido cuestionada y el caso más relevante fue contra el movimiento agrario liderado por Rubén Jaramillo en Morelos, durante 1962; en 1965 el ejército resistió, en Chihuahua, el asalto al cuartel Madera, realizado por guerrilleros y campesinos de la región; en los setenta se suscitó el combate contra los guerrilleros de los altos de la Sierra de Guerrero, campesinos liderados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas.

En los asuntos de carácter agrario, la fuerza militar ha acudido a auxiliar a las autoridades agrarias y judiciales en los desalojos de tierras invadidas u ocupadas por grupos de interés, acciones que se han dado en todo el país, sobretudo en el centro y sudeste del país mismo donde los conflictos por despojos e invasiones son más frecuentes.

Con respecto al levantamiento campesino del EZLN y la actuación del Ejército Mexicano, por su importancia, lo analizaremos de manera independiente, al final del presente capítulo.

En relación con su participación en los fenómenos electorales, las Fuerzas Armadas también se han utilizado en las elecciones de autoridades locales, estatales y federales y, en este aspecto, es en el que más se ha cuestionado el papel de las mismas, ya que se les ha imputado doble función: una de tipo meramente policial, para preservar el orden y otra de tipo político, para contribuir activamente en triunfos fundamentales a favor de un partido. Por

¹³⁰ 1968 *El Principio del Poder*, Edit. Revista Proceso, México, 1981, p. 44.

¹³¹ Granados Roldán, Otto, "¿Regreso a las Armas?," en Aguilar Zinzer, Adolfo (et-al), *El Desafío Mexicano*, México, Siglo XXI, 1982, p. 126.

ejemplo, organizar brigadas de electores o para contener las manifestaciones de protesta de los partidos de oposición, con relación a los resultados electorales.

Otros ejemplos de lo anterior son: las elecciones para elegir el cargo de gobernador en el estado de Chihuahua, en 1985; elecciones presidenciales en 1988; elecciones estatales de Michoacán en 1989 y en 1992; elecciones estatales en Guerrero en 1990; comicios federales de 1991 y, por último, los comicios presidenciales de 1994.

En todos los rubros que se han citado, la participación de las Fuerzas Armadas ha sido en estricto apego a la legalidad, siempre velando por los intereses de la Nación, mismos que se cristalizan en la preservación de un verdadero Estado de Derecho.

Ahora bien, la participación de las Fuerzas Armadas no implica que sea susceptible de cuestionarse por el impacto y costo que representan para algunos sectores de la población; las sociedades contemporáneas están plagadas de ejemplos de medidas radicales que afectan a minorías, no por ello menos dignas de respeto a sus intereses. Aquí cabrían serios cuestionamientos sobre la razón "excluyente" de la mayoría.

En el caso específico de México, su consolidación como Estado-nación ha recorrido un largo camino, no exento de conflictos, que han resultado en un parteaguas de su historia v. gr.: el movimiento estudiantil de 1968 sobre el que aún no se termina de escribir.

La participación de las Fuerzas Armadas en dichos acontecimientos, así como en los de carácter electoral, se han caracterizado por una crítica acérrima provocada, en buena medida, por el desconocimiento de las misiones encomendadas a las mismas y por cierta carga ideológica de los grupos involucrados.

Adicionalmente a todo ello, no ha habido por parte de los mandos militares, interés y oportunidad para diseñar e instrumentar una política de comunicación institucional permanente y sistemática, que haga posible vincular a las Fuerzas Armadas con sus orígenes: el pueblo de México. En la medida en que se difundan las misiones de las Fuerzas Armadas y se haga énfasis en la diversa gama de actividades que desarrollan en apoyo a las comunidades más alejadas de los grandes centros de población, e incluso en las zonas

conurbadas a los mismos, se sentarán las bases para una evaluación más justa, más objetiva acerca de su actuación en el acontecer nacional.

Por lo que toca al escabroso y delicado fenómeno de la lucha en el país contra la producción, distribución y comercialización de estupefacientes y demás drogas, las Fuerzas Armadas coadyuvan en forma importante. "[En] nuestra participación en la campaña contra el narcotráfico, tenemos un poco más de 2 mil elementos que combaten el narcotráfico, operación que se lleva a cabo permanentemente en los estados del área más conflictiva, que son Sinaloa, Chihuahua y Durango. Desde luego no es una misión inherente de las Fuerzas Armadas. No obstante, se realiza en apoyo a las autoridades de la procuraduría porque estamos conscientes de que libramos una lucha contra un enemigo común."¹³²

Así, durante 1994 la SEDENA informó de 8, 500 operaciones, en las que se destruyeron 9,000 hectáreas de marihuana y amapola, el decomiso de 40 toneladas de cocaína; la inutilización de 1,349 pistas clandestinas y el decomiso de 21,000 armas de diverso calibre, lo que da una idea de la magnitud del problema nacional como país productor y de la actividad de las Fuerzas Armadas en esta lucha.

En el caso de México, el narcotráfico se ha vuelto un asunto militar y de Seguridad Nacional al declararse la guerra contra los cárteles de la droga internacional y nacional; problemática que abarca varios aspectos en las relaciones del Ejército y el Gobierno Federal y con las agencias estadounidenses que luchan contra el narcotráfico, situación que, como hemos visto anteriormente, presenta serios y estrechos vínculos con el país vecino del norte, lo que ha ocasionado una gran variedad de consecuencias políticas y riesgos para la Seguridad de México.

Cabe señalar que uno de los riesgos más graves es la creciente actividad de los militares estadounidenses en la frontera con México, así como las incursiones de agentes antinarcoóticos a territorio mexicano, quienes violan nuestra soberanía y pasan por alto el derecho internacional aplicable en la materia, así como los convenios bilaterales vigentes, v. gr.: el caso del secuestro del Dr. Alvarez Machain.

¹³² Renan Castillo, Mario, *Misión Compromiso y...* Op. Cit., p. 7.

En abril de 1990, el doctor Humberto Alvarez Machain, implicado por la DEA en el caso Camarena fue secuestrado en Guadalajara por policías mexicanos. Posteriormente fue trasladado al Paso Texas, donde fue entregado a agentes de esa corporación. Meses después, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, al revisar el caso del médico mexicano, determinó que su país, estaba facultado para secuestrar extranjeros en otros países y llevarlos ante la justicia estadounidense. Al procurador general de ese país, William Barr, y al jefe de la DEA, Robert Bonner, les agradó tal decisión.¹³³

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas, y como fundamento en la guerra contra el narcotráfico, la penetración de los militares estadounidenses en el Ejército Mexicano puede ser comparada como la integración y penetración de la economía estadounidense en la mexicana.

Si bien con el Presidente Miguel de la Madrid, hay cambios en el discurso antidrogas, es en el gobierno del Presidente Carlos Salinas donde éste pasa de ser un problema de soberanía a un problema de Seguridad Nacional.

Las líneas de acción obligan a dar claridad y eficiencia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en todas sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema del narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía.¹³⁴

Según Doyle, la militarización de la lucha contra las drogas en México no es nueva y recuerda las Operaciones "Cóndor" en los setenta, y agrega que lo que sí es nuevo es la cooperación con Estados Unidos, a partir del cambio en el discurso mexicano, agrega.¹³⁵

En 1986, el programa de asistencia antinarcóticos de Estados Unidos a México era de 11 millones de dólares, y en 1991 ascendía a 21.4 millones.

¹³³ Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas*, México, Edit. Espasa-Hoy, 1996, p. 149.

¹³⁴ *Plan Nacional de Desarrollo...*, *Op. Cit.*, p. XIX.

¹³⁵ Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas...*, *Op. Cit.*, p. 17.

Entre 1989 y 1992, el Ejército Mexicano compró casi 500 millones de dólares en armamento a Estados Unidos; 100 millones más de lo que había comprado en los diez años anteriores.

El involucramiento en acciones conjuntas de elementos de seguridad mexicana va mucho más allá del ejército y la policía federal. Aunque la fuerza naval mexicana rechaza participar en maniobras conjuntas con personal de la guardia costera estadounidense; algunos elementos de la Marina han tomado parte en las llamadas Misiones Coincidentes en el Océano Pacífico y el Golfo de México. Personal de la guardia costera se encuentra permanentemente en la embajada de la ciudad de México y los equipos marítimos militares dan entrenamiento sobre aplicación de leyes marítimas y seguridad portuaria a sus contrapartes mexicanas. La guardia costera sirve como una fuente de equipo, dando, por ejemplo, botes decomisados en Estados Unidos para interceptación marítima de contrabando.¹³⁶

El Ejército estadounidense busca mejorar las vías de intercambio de inteligencia con sus contrapartes mexicanas. En un cable de 1991, desclasificado por el ejército de Estados Unidos bajo la Ley de Derecho a la información, se afirma que el Ejército Mexicano puede convertirse en instrumental para establecer gradualmente una capacidad semiautónoma de inteligencia para apoyar operaciones antinarcóticos que no tendría que descansar en las autoridades policíacas mexicanas para tener información.

Bajo la bandera de la guerra contra el narcotráfico, el gobierno estadounidense ha influido en la política y acciones del gobierno mexicano en esta materia. Lo anterior queda de manifiesto en la afirmación de Kate Doyle (investigadora de los Archivos de Seguridad Nacional, organización no gubernamental fundada por periodistas estadounidenses con la finalidad de desclasificar documentos secretos del gobierno estadounidense).

"El gobierno de Carlos Salinas de Gortari y, de hecho, desde fines del gobierno de Miguel de la Madrid, ha adoptado como suyas las técnicas y estrategias de la guerra contra las drogas propuesta por Ronald Reagan, que incluyen la militarización del

¹³⁶ *Ibid.*, p. 18.

combate antinarco y la reconversión del problema, de uno de salud pública, pobreza y educación, a uno de Seguridad Nacional." ¹³⁷

El asunto de la relación de dependencia de las instituciones mexicanas con las estadounidenses y la intromisión de su aparato de inteligencia en las estructuras tanto militares como policiales mexicanas, en el combate al narcotráfico, queda ilustrado con los comentarios de la investigadora estadounidense Kate Doyle, al decir que, "la guerra contra las drogas parece proporcionar a Estados Unidos los medios para penetrar en las instituciones policiacas y de defensa antes inimaginables." ¹³⁸

Doyle menciona también las acciones sin precedentes en las que aviones norteamericanos de aduanas incursionan en el espacio aéreo mexicano. "La Fuerza Aérea Mexicana juega también un papel en la guerra contra las drogas, aunque su efectividad se desconoce. El origen de la cooperación de la Fuerza Aérea se encuentra en una transición controvertida, facilitada por el Eximbank en 1988. En julio de ese año el banco garantizó un préstamo a México para comprar un sistema de radar Westinghouse. Si el radar es, en última instancia, utilizado para la guerra antidrogas, servirá como otro medio para compartir inteligencia entre Estados Unidos y el personal de seguridad mexicano." ¹³⁹

Es así como se ha trazado el camino para lograr que el problema del narcotráfico internacional se convierta en un asunto de Seguridad Nacional, al obligar a los gobiernos productores, entre ellos México, a que acaten las disposiciones tácticas y tecnológicas para la "lucha" contra el narcopoder; pero a la vez, lo que también se prepara con mayor sofisticación, es la introducción de los aparatos de inteligencia norteamericanos en las esferas gubernamentales y militares de los países productores, v. gr.: Colombia.

En el caso de México, las innovaciones según el reportaje, incluyeron la creación formal de un Gabinete de Seguridad Nacional, que a la vez incluyó al narcotráfico entre sus preocupaciones y reestructuró la burocracia policiaca. Asimismo, se creó una sección de

¹³⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 19

¹³⁹ *Ibid.*, p. 21

narcóticos en la Procuraduría General de la República y por lo que compete al Ejército, sus unidades se concentraron en el desarrollo de estrategias antinarcostráfico.

Sobre el particular, se puede hablar mucho. La información existente es tan amplia como para hacer una tesis específica sobre el fenómeno del narcotráfico y, en lo que respecta a la participación de las Fuerzas Armadas en dichas actividades, mismas que requieren de una seria y aguda reflexión en su ámbito y límite sobre todo en los aspectos de su coordinación con otras áreas responsables de la lucha contra el narcotráfico; sin olvidar la supervisión y su legislación que defina los niveles de participación.

Ahora bien, frente a esta problemática, sobre todo ante los conflictos socio-políticos nacionales, la lucha contra el narcotráfico, la protección de las instalaciones vitales petroleras, hidráulicas y eléctricas, los conflictos en el sureste mexicano y en Centroamérica y las relaciones con los Estados Unidos, la preocupación del gobierno mexicano es la de "modernizar" el aparato de defensa y Seguridad Nacional de las Fuerzas Armadas.

Según fuentes oficiales, para 1994 el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, contaban con 175,000 efectivos y 60,000 conscriptos del Servicio Militar Nacional. La Armada de México sumaba un total de 37,000 marinos. Como comentario al margen diremos que estos números son mínimos si se comparan con los correspondientes a otros países latinoamericanos, tales como los ejércitos de Argentina, Brasil y Cuba cuyos contingentes son más numerosos. Esta realidad es una de las características que le ha dado a México su conocida política pacifista y no intervencionista.

Ahora bien, estos recursos humanos que integran las Fuerzas Armadas Mexicanas, se encuentran inmersos dentro de una estructura orgánica y estratégica conforme a los llamados Planes de Defensa Nacional, que son los siguientes: a) Plan de Defensa Nacional I (DN I), éste se basa en la defensa contra un agresor externo, a través del empleo conjunto de fuerzas regulares e irregulares para emprender una intensa y extensa guerra de guerrillas; b) Plan de Defensa Nacional II (DN II), contempla la confrontación de una amenaza originada internamente y que atenta contra el poder y las instituciones legalmente constituidas que comprenden la acción inmediata para controlar y/o reprimir la insurgencia civil, sea de resistencia civil o armada; c) El Plan de Defensa Nacional III (DN III), considera

el auxilio a la población en caso de desastre humano o natural. Su función es ayudar a la población ante catástrofes, así como evitar acciones delictivas en tales escenarios.

La estructura del Ejército Mexicano se divide y ubica en 12 regiones militares, 36 zonas militares dentro de la República Mexicana. Cuenta con 19 regimientos motorizados de caballería; 80 batallones de infantería, y un cuerpo de Guardias Presidenciales; tres brigadas de infantería; una brigada aérea y de defensa antiaérea y los 31 Cuerpos de Defensa Rurales. "El mapa militar se ha dividido tradicionalmente en 4 planos: tierra, aire, mar e inteligencia. El poderío y la independencia con relación a la SEDENA, obligan a considerar al Estado Mayor Presidencial como un quinto plano: el único en el que se ha podido observar continuidad a partir de los años ochenta; el único donde no parece gestarse una rearticulación a fondo." ¹⁴⁰

Cada zona militar es comandada por un general de Brigada o de División. "El comandante de zona militar concentra un poder absoluto y pocos incidentes suceden sin su aprobación expresa." ¹⁴¹

Las Fuerzas Armadas cuentan con un Colegio Militar, una Escuela Superior de Guerra que fue fundada en 1932 y un Colegio de la Defensa Nacional, creado en 1981, en los que cada día se preparan nuevas generaciones de mandos a través de sistemas de diplomados y estudios superiores, con una nueva visión de la problemática de lo que implican las Fuerzas Armadas ante el nuevo orden mundial y las políticas nacionales.

Ahora bien, por lo que compete al equipamiento, armamento y demás, la SEDENA, conforme a datos proporcionados en un reportaje del diario *La Jornada*, adquirió durante el sexenio de Carlos Salinas 6,607 vehículos, de los cuales 3,303 son blindados; además, compró 40 helicópteros, 46 aviones de combate, 856 ametralladoras de 40 mm, 270 cohetes HK-19, 583 mil granadas de diferentes tipos, las cuales, en 1994, se destinaron principalmente a las zonas y regiones militares del sureste del país.

¹⁴⁰ Gómez, Ciro, "A fondo, la Reestructuración de las Fuerzas Armadas Mexicanas Durante el Sexenio," *El Financiero*, México, 21 de julio de 1993, p. 41.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 41.

Tan sólo el arsenal destinado a la policía militar abarca 254 escopetas lanza proyectiles, 693 escudos eléctricos, 8,000 máscaras antigás, 360 escopetas y 2,516 chalecos porta-granadas.

Por lo que se refiere a la Fuerza Aérea, se compraron seis aviones Sikorsky, 17 Pilatus, 16 Maule, 4 Arava, 1 Hércules y 2 Schweizer, además de 20 helicópteros tipo Bell y 20 más, McDonnell Douglas.

En 1992, el Presidente de la República entregó un nuevo cuartel general a los pilotos, equipado con la tecnología más avanzada; cuenta con un centro de radar vía satélite que se comunica con las bases aéreas internacionales y con aviones en pleno vuelo.

Al respecto, también cabe hacer mención que en el ámbito latinoamericano, la Fuerza Aérea Mexicana sólo cuenta con sus aviones supersónicos F5 (comprados en 1984), como su defensa de intercepción más poderosa, comparada con el poderío y superioridad de aviones de combate de Brasil, Argentina y Cuba. En el ámbito de helicópteros, El Salvador, Perú y Bolivia cuentan hasta con tres veces más aparatos que México. Perú tiene 20 bombarderos, Venezuela 9, Argentina 4 y México ninguno.

Por lo que respecta a la Armada de México, en un documento en el que la dependencia hace un balance del armamento adquirido, destaca la adquisición de 12 buques; la readaptación de 3 cañoneros; el artillamiento de 14 patrullas y 50 lanchas rápidas; la compra de 4 embarcaciones extra rápidas; 3 buques patrulla y 12 aerobotes: "es notable que por primera vez la Armada de México halla adquirido aviones con capacidad de combate: las naves de turbohélice Rédigo [...] asimismo, se artillaron 10 patrullas clase Arrecife; 4 patrullas clase Isla y 50 lanchas rápidas tipo Piraña con ametralladoras lanza granadas."¹⁴² También menciona el informe la adquisición de 2 fragatas con 113 metros de eslora y 12 metros de manga, para operaciones de defensa submarina.

Según el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo, Estados Unidos, España, Francia, Canadá, Alemania, Israel, Holanda, Singapur, Suiza y el Reino Unido son los países que más equipo bélico han vendido a México. "El principal proveedor del Ejército

¹⁴² "Se multiplicó la capacidad de operación: Armada de México," *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 1994, p. 21.

Mexicano es Estados Unidos, aunque la mayor parte del equipo es de segunda mano. Entre 1962 y 1992, le vendió armamento por más de 1,152 mdd.”¹⁴³

España es el segundo proveedor de México. Suministró equipo para la marina por 323 mdd. A Francia, el Ejército Mexicano le compró, en el mismo periodo, armamento con valor de 152 mdd; de Suiza el gobierno mexicano adquirió equipo bélico por 98 mdd, entre otros, los aviones Pilatus. Estos aviones fueron tema de discusión y protesta del Parlamento suizo, por la supuesta utilización para bombardear a los guerrilleros del EZLN en el estado de Chiapas, pese a que la venta a México de dichos aviones, quedó estipulada para ocuparlos para fines pacíficos.

De acuerdo con la Revista Española de Defensa, ésta apunta que “México es considerado militarmente una potencia militar, que se asigna el derecho de observador influyente e interesado en toda el área centroamericana.”¹⁴⁴ La revista asegura que la vinculación de México con Estados Unidos, “supone militarmente para México una serie de ayudas importantes, a través del Plan de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET) y los fondos del sistema de financiamiento de Ventas Militares al Exterior.”¹⁴⁵

Por lo que respecta a cambios y reestructuraciones en las Fuerzas Armadas, es poca la información, aunque en la prensa se menciona que durante 1995, con el nuevo gobierno, la Fuerza Aérea Mexicana será independiente de la SEDENA.¹⁴⁶ Por consiguiente, si se llevara a cabo este movimiento, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, estarían divididas en tres mandos distintos, bajo un poder común: el Ejecutivo, pero posiblemente ya no estarían bajo la autoridad de la SEDENA. Esto cambiaría las relaciones de poder dentro de las Fuerzas Armadas; habría que ver qué piensan los altos mandos de la SEDENA al respecto.

¹⁴³ Martínez, Sanjuana, “México, Potencia Regional,” En tres Décadas, La Defensa ha Comprado más de 2000 Millones de Dólares en Armas Convencionales,” *Proceso*, No. 902, México, 14 de febrero de 1994, p. 6.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁶ “A fondo la Reestructuración de las Fuerzas Armadas,” *El Financiero*, México, 21 de julio de 1993.

En términos generales, este es el panorama de las Fuerzas Armadas Nacionales, las cuales en la actualidad y debido a su hermetismo, poco se sabe de sus planes y acciones, sobre todo de su aparato de inteligencia así como de su policía político-militar.

La opinión pública desconoce, en su mayor parte, las actividades de las Fuerzas Armadas, actitud que ha afirmado que "... No hay ejército en América Latina, y tal vez en el mundo, que sea más cerrado que el mexicano [...] Nadie en México o en el extranjero entiende o conoce en su profundidad a los militares más que ellos mismos. No hay discusión en los medios, ni siquiera creo que el liderazgo civil en México tenga conocimiento certero de la Institución."

147

Esta actitud le ha creado a las Fuerzas Armadas un escenario complejo y propicio para el escepticismo y la crítica negativa a algunos de sus actos en la vida nacional.

Actualmente, los especialistas y estudiosos del Ejército Mexicano y de la Seguridad Nacional, "sostienen que las Fuerzas Armadas del país han asumido funciones que se alejan gradualmente de las que le otorga la Constitución y las leyes que rigen su comportamiento."

148

Asimismo, dentro de los nuevos mandos militares, ocurre un proceso de revaloración de la función de esta institución, con la nueva lógica de la Seguridad Nacional: su estrategia militar, su estructura de inteligencia, su participación en los eventos políticos y la lucha contra el narcotráfico, el respeto a los derechos humanos y su aportación al desarrollo nacional.

Lo anterior podría en corto plazo, llevar a cabo la reformulación de la participación de las Fuerzas Armadas en las actividades coordinadas de la Seguridad Nacional, que abriría el debate acerca de cuál es el papel del Ejército en México.

¹⁴⁷ "El Ejército se la va a cobrar exigiendo mayor participación política: Roderic Ai Camp," entrevista por Carlos Puig, *Proceso*, No. 902, *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁴⁸ Ramírez, Ignacio, "El Ejército: su estructura estratégica y su doctrina de guerra," *Proceso*, México, No. 902, *Op. Cit.*, p. 7.

IV. EL EJÉRCITO MEXICANO ANTE EL LEVANTAMIENTO CAMPESINO DEL EZLN EN EL ESTADO DE CHIAPAS.

El primero de enero de 1994, será una fecha que no se olvidará en los altos mandos de las Fuerzas Armadas, en las principales esferas responsables de la seguridad interna de la Secretaría de Gobernación y en las propias de la Presidencia de la República. Mucho menos será olvidada por la población de México.

Ese primer día del año, en todo el país y con seguridad en las principales capitales del mundo, tan pronto como fueron difundidos los sucesos por los medios de comunicación, principalmente por los noticieros televisivos y de radio, daban a conocer la existencia de un movimiento guerrillero en México de origen campesino denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual había "tomado bajo fuego", en las primeras horas del año nuevo, cuatro de las principales ciudades del estado de Chiapas, excepto su capital y Tapachula. El pueblo de México, aún con los efectos de las fiestas de año nuevo y de la celebración oficial del Gobierno Mexicano por "ingresar al primer mundo," (una vez entrada en vigor la operación del Tratado de Libre Comercio conformado por México, Canadá y los Estados Unidos), no acababa de asimilar la noticia y, en las pantallas de televisión aparecía la entrevista con uno de los líderes del movimiento, quien daba a conocer los motivos de su asonada y sus demandas. Declaraba abiertamente la guerra al Ejército Mexicano y desconocía al Presidente Carlos Salinas de Gortari; le pedía su renuncia. "La capacidad de los rebeldes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional para capturar cuatro ciudades y varios poblados el 1o. de enero, así como para retenerlos por 24 horas sin resistencia del ejército, no sólo fue vergonzoso para el liderazgo civil y del Ejército, sino que surgió también un fallo de su aparato de inteligencia." ¹⁴⁹

Las primeras versiones mencionaban la participación de guerrilleros centroamericanos, de subversivos, de alzados, de narcotraficantes, cuyo líder era un políglota extranjero profesional.

Pero la realidad era otra: México no es país del "primer mundo" en México existe marginación, pobreza, hambre, desempleo, injusticia, explotación y dominación de grupos

¹⁴⁹ "Sorprendió la rebelión a un ejército con equipo pobre y mal preparado: "The Washington Post," *El Universal*, México, 20 de enero de 1994, p. 27.

sociales mayoritarios por estructuras de poder y riqueza vinculadas con las esferas de los gobiernos locales, estatales y federales. En México no se puede mencionar un país de primera y otro de tercera. Lo que sí se puede decir es la existencia de desigualdades socioeconómicas que se polarizan cada vez más.

Uno se pregunta ¿por qué en Chiapas surgió ese movimiento que a los pocos días de iniciado se supo que, en realidad, era un verdadero movimiento campesino de origen indígena? Abarcaba en sus bases a una gran mayoría de ejidos y comunidades de la sierra y de la selva Lacandona, compuesta de diversas etnias del estado y además contaba con todo un esquema y método de lucha guerrillera. Llevaba más de 10 años de preparación teórica y práctica, es obvio que con el apoyo y la dirección de gente bien preparada en esos menesteres, pero que obedecía a una realidad político-social de esas comunidades. "En Chiapas, representante del sur empobrecido y ejemplo de lo que significa el abuso del poder, una rebelión indígena fue el detonador de la crisis política tantas veces anunciada por la información y la crítica..."¹⁵⁰

Así, la insurrección de los zapatistas sólo fue posible por los factores de pobreza, marginación social y por los sistemas de dominación política de las estructuras de poder, factores que confluyen entre sí en esa región del sureste mexicano, consecuencia de la existencia de diversos grupos étnicos con organización y culturas propias; los conflictos entre corrientes religiosas que luchan por imponer sus dogmas que generan conflictos constantes entre las comunidades católicas.¹⁵¹ Por otro lado, los complejos y añejos problemas agrarios (existen según datos censales: 2,700 ejidos, 160 comunidades y 25,000 pequeñas propiedades) entre comunidades, ejidos y pequeña propiedad, que han derivado en despojos, invasiones, latifundismo o acaparamiento de tierra e incumplimiento de resoluciones presidenciales sobre dotación y restitución de tierras. En general, una compleja problemática sobre reforma agraria debido, entre otras razones al fenómeno del caciquismo ligado al aparato burocrático federal y estatal, coludido con autoridades agrarias y judiciales. Estas se han dedicado, por años, a acaparar tierra de ejidos y comunidades para la

¹⁵⁰ Cepeda, Alvaro y Neri, Dario, "Chiapas Detonador de la Crisis," *La Jornada*, México, 12 de enero de 1994, p. 13.

¹⁵¹ La proporción de la población que profesa religión protestante se ha incrementado de 7.3% en 1990 a 16.3% en 1994, en "Chiapas La Guerra y la Paz. Cuadro de Bienestar," *El Nacional*, México 12 de diciembre de 1994, p. XVI y en *XI Censo General de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico*, México, INEGI, 1993, p. 29.

explotación de plantaciones extensivas y su comercialización de café, madera, plátano y de la explotación extensiva de ganado, aunado a la ocupación de la mano de obra indígena bajo condiciones laborales de infrasubsistencia.

La proporción de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos fue de 56.0%, el 24.9% tiene ingresos superiores a 2 y hasta 5 salarios mínimos. En el otro extremo, el 7.6% percibe ingresos superiores a 5 salarios mínimos. Por entidad federativa, la distribución de la población ocupada según los ingresos por trabajo, Chiapas, junto con Oaxaca y Zacatecas tienen los porcentajes más altos de la población que no percibe ingresos, con valores de 19.0%, 24.8% y 17.6%, respectivamente.¹⁵²

Otros problemas a los que se enfrenta la población de Chiapas son la insuficiencia en materia de procuración y administración de justicia hacia los grupos indígenas; los altos índices de alcoholismo; los elevados índices de analfabetismo; los niveles de vida de la mayoría de los habitantes de la región de los altos de Chiapas por abajo de los niveles de subsistencia; la existencia de campamentos de refugiados guatemaltecos; los graves problemas socioculturales generados por los masivos reacomodos y desplazamientos de comunidades indígenas (debido a la construcción de obras hidroeléctricas, como las Presas de Chicoasén y Malpaso, obligando a los afectados a reubicarse en otras tierras, que han roto y modificado así su estructura y organización social y productiva). Si a esta situación se añaden los incumplimientos de los beneficios respectivos de indemnizaciones, dotaciones de tierra, vivienda, servicios, o créditos; afectaciones a sus bienes y sus tierras, conforme lo prometido al momento de iniciar las obras; ausencia de infraestructura y de servicios en la mayoría de las comunidades; existencia permanente de políticas represivas, discriminatorias y autoritarias de caciques, autoridades y funcionarios en contra de las etnias indígenas; la existencia de fenómenos de tráfico y producción de drogas como la amapola y la mariguana ("Birmania, Laos y Tailandia, naciones del llamado Triángulo Dorado, comparten similitudes con las laderas de la Sierra Madre de Chiapas, en altitud, clima húmedo y selva) han convertido a esta región en uno de los puntos cardinales del tráfico de drogas "... después de México el principal productor (de amapola) latinoamericano es Guatemala y esa producción y tráfico se establece, en su enorme mayoría, en la frontera con México",¹⁵³

¹⁵² *XI Censo General...*, *Op. Cit.*, pp. 63-64.

¹⁵³ Fernández Méndez, Jorge, "Sudestes Asiáticos y Mexicano, Coordenas de Drogas y Poder. Chiapas la Guerra y la Paz," *El Nacional*, México, 12 de diciembre de 1994, p. X.

conjuntamente con el tráfico de armas y de jornaleros, debido más que nada a su posición fronteriza con Guatemala, por donde transitan diariamente decenas de indocumentados.

Y puede seguirse enumerando esta problemática de la región. Si tomamos en cuenta las actuales políticas y directrices de desarrollo que se instrumentan en el medio rural, encontramos que toda una política institucional, en plena retirada del campo, al entregar infraestructura, asistencia técnica, créditos, operación y administración de proyectos y programas productivos a "manos de los productores", como ha sido el caso del INMECAFE, BANRURAL, SARH, CONASUPO y SEPESCA, poco a poco se desligan del desarrollo rural y dejan en manos de los productores, con recursos e infraestructura los apoyos de las instituciones, los cuales marginados aún más con los que no cuentan con recursos productivos, polarizan las contradicciones entre pequeños propietarios, finqueros, rancheros, ejidatarios y comuneros, dentro de una economía que se caracteriza por lo siguiente: "Chiapas producía 92,000 barriles de petróleo al día y 12,907 megawatts, que significan el 55 % de la energía hidroeléctrica de México. Pero Chiapas seguía siendo un estado esencialmente agrícola, que genera más de mil toneladas anuales de café, 2,756 toneladas de miel y una importante dotación de maíz, de la cual más de la mitad se vende fuera del Estado."¹⁵⁴ No hay que perder de vista la actividad ganadera y la explotación de la madera, o sea, que toda su economía versa sobre las actividades primarias las que dependen en su mayoría de la posesión o usufructo de la tierra, las que han generado los principales conflictos sociales. Los mayores porcentajes de población ocupada en el sector primario corresponden a Chiapas con 498,320, que representa el 58.3% de la población del estado.

155

Si a esta realidad le agregamos el hecho de un alto crecimiento de población -ya que en 1960 en el Estado había un millón 210 mil habitantes y para 1990 la población llegaba a 3 millones 200 mil habitantes- tenemos un índice de crecimiento anual de 3.6 %, incremento que se ubica en aproximadamente 16 mil 400 localidades, de las cuales el 90% se consideran rurales.

¹⁵⁴ Avilés I., Jaime, "Apuntes para Escribir la Historia del EZLN," *El Financiero*, México, 14 de marzo de 1994, p. 98.

¹⁵⁵ *Síntesis de Resultados. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos*, México, INEGI, 1993, p. 18.

Condiciones por demás conflictivas para generar situaciones de descontento, ante la ausencia y falta de atención institucional que se requiere en esos casos. "No hay duda que los acontecimientos en Chiapas se derivan de la pobreza y falta de habilidad del Sistema Político Mexicano y de todos los demás factores señalados para abordar algunos de los problemas fundamentales en esa parte del mundo," declaró Alexander Watson, Subsecretario de Estado para América Latina." ¹⁵⁶

De acuerdo con un informe confidencial elaborado por el gobierno de Chiapas para "las altas esferas del poder en la capital del país," se establece que existen 42 comunidades y municipios catalogados de "alto riesgo" y alrededor de 13 zonas con comunidades altamente beligerantes, titulado "Diagnóstico Político de la Zona en Conflicto" dado a conocer por la prensa nacional, permiten confirmar la grave problemática sociopolítica existente en el estado de Chiapas, que no era desconocida para nadie; al decir que Chiapas vive, en la actualidad, "la situación más dramática de pobreza en toda su historia, ya que las cuantiosas inversiones destinadas por el gobierno federal han resultado insuficientes en comparación con las necesidades de la región." ¹⁵⁷

Estas fueron las condiciones para que prosperara un movimiento de descontento, que llevaba años conformándose en el interior de las comunidades indígenas y mestizas del estado de Chiapas.

La respuesta fue el surgimiento de organizaciones de productores independientes, asesorados por técnicos de las diversas instituciones, quienes manifestaban conocimientos políticos y sociales en cuanto a la realidad nacional, mismos que eran transmitidos a los productores, generándose así un proceso de concientización e información hacia los campesinos.

Otra de las causas que motivaron la creación de organizaciones independientes de campesinos, fue los conflictos de tenencia de la tierra entre comunidades, ejidos y

¹⁵⁶ Estévez, Dolia, "Por Inhabilidad. El Gobierno de México no Evitó la Rebelión," *El Financiero*, México, 26 de enero de 1994, p. 30.

¹⁵⁷ "42 comunidades de Chiapas, consideradas de alto riesgo," *La Jornada*, México, 9 de enero de 1994, p. 10.

latifundistas, de donde surgen "por primera vez, de manera evidente, el trabajo político de la iglesia y otros grupos nacionales y extranjeros." ¹⁵⁸

A partir del enfrentamiento entre etnias, grupos religiosos, ejidatarios, funcionarios, caciques y autoridades, se organizaron políticamente los diversos grupos sociales conforme a su problemática y demandas, con la característica de que todas aquellas organizaciones se conformaron fuera del alcance de las corporaciones oficiales y del control institucional, pero sí ligadas a partidos de oposición y organizaciones políticas independientes. "Entonces surgen nuevas organizaciones como la CNPI, OCEZ, CMPA, UNORCA, ARIC, y otras como ORCAO, MOCRI, XI-NICH, OPEZ, asociaciones de transformación rural y urbana, PROCUP, Partido de los Pobres, UGV [...] Especial mención debe darse al diagnóstico político de la organización ANCIEZ, que surge en 1991 y se consolida en 1993. Esta se une a los grupos más radicales de la OCEZ, CNPA, CNPI, MOCRI, ARIC, UNORCA y ORCAO, que tienen asesoría de la iglesia católica[...] Las columnas del autollamado EZLN provienen de la ANCIEZ y de todas aquellas organizaciones amparadas por las siglas de Emiliano Zapata."

159

En consecuencia, no era ajena a ninguna autoridad local ni estatal la existencia de esta problemática, ni mucho menos las actividades de dichas organizaciones campesinas con más de diez años de labor y proselitismo entre sus agremiados. Dada la existencia de los campamentos de refugiados guatemaltecos, existían evidencias de la internación a territorio mexicano de elementos de la guerrilla guatemalteca y de los mismos soldados en busca de campamentos de guerrilleros de su propio país. Esto no quiere decir que el movimiento del EZLN haya sido organizado por dichos guerrilleros, pero sí es factible cierta vinculación entre ambos.

Ahora bien, ¿cuál fue la respuesta del Ejército Mexicano y más precisamente de la SEDENA, ante las evidencias de la existencia de dicho movimiento y dicha problemática en la región?

Era del conocimiento de la opinión pública nacional y hasta internacional, ya que existían informes tanto oficiales como provenientes de la prensa nacional sobre la existencia de grupos armados en la región montañosa de Chiapas. "La Secretaría de la Defensa Nacional,

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹⁵⁹ *Idem.*

a través de un comunicado oficial, reconoció el 31 de mayo de 1991, que miembros del Ejército Mexicano habían sido atacados el día 22 de dicho mes, en dos ocasiones, por grupos armados en áreas despobladas del municipio de Ocosingo.”¹⁶⁰ Los hechos ahí registrados quedaron como prueba irrefutable de la existencia de la guerrilla.

Estos antecedentes aportaron pruebas documentales de las actividades de una guerrilla que se dijo en algún momento que eran guatemaltecos. Pero las pruebas afirmaban que se trataba de una guerrilla mexicana en la selva chiapaneca. “No obstante este reconocimiento oficial militar acerca de la existencia de la guerrilla en Chiapas, reiteradamente fue negado, tanto por autoridades civiles como militares al más alto nivel, inclusive después del enfrentamiento ocurrido el 22 de marzo de 1993, en Palote Viejo, municipio de Ocosingo.”¹⁶¹

Las dudas pendientes por aclarar son, entre otras, ¿qué fue lo que pasó en los altos mandos castrenses y de la Seguridad Nacional? ¿Por qué no se aceptó dicho fenómeno de manera oficial? Al parecer la posición adoptada obedeció a una táctica e imposición política del titular del Ejecutivo, ya que las negociaciones y los resultados sobre los acuerdos definitivos del TLC iban por buen camino y a principios de 1994, entraría en vigor en los tres países. México sería considerado dentro de los países del “primer mundo.”

Ante esto, cabría suponer que existía una situación política que mantener, sobre todo por el hecho de que el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari finalizaría ese mismo año; por lo que era lógico pensar en la “exigencia” de no dar a conocer la realidad de la guerrilla, que fuera a opacar y poner en peligro al TLC y el final feliz de un gobierno que había sido reconocido por sus éxitos económicos en materia de desarrollo y estabilidad. De acuerdo con el coronel Steve Wagner, catedrático de la Academia Militar de West Point, el Ejército Mexicano habría estado informado, pero pudo haber sido bloqueado de actuar por el liderazgo civil. “Estoy intrigado”, indicó David Ronfeldt, analista de la Corporación Rand y especializado en temas militares mexicanos: “Me pregunto si el Ejército y otras partes del

¹⁶⁰ Caballero, Miguel, “El Anteproyecto de un Centro Nacional de Investigación Antisubversiva y Antiterrorista, Propuesto hace un año fue rechazado,” *Proceso*, México, No. 898, 17 de enero, 1994, p. 20.

¹⁶¹ Ramírez, Ignacio, “El Ejército: su estructura estratégica y su doctrina de guerra,” *Proceso*, México, No. 902, *Op. Cit.*, p. 11.

Gobierno Mexicano tenían información de inteligencia adecuada, si fue un fallo de análisis o sólo un problema de burocracia.”¹⁶²

Pero por otro lado, cómo se puede explicar que el Ejército en Chiapas, a pesar de estar advertido por sus propios mandos de la posible insurrección de los grupos armados, no haya prevenido a sus fuerzas, redoblando sus guarniciones y cuarteles en la zona del municipio de Ocosingo.

Según la información periodística, durante los primeros enfrentamientos, el Ejército solamente contaba en el lugar con los mínimos elementos, además de que muchos de ellos estaban con permiso por las fiestas de fin de año. No fue hasta 12 horas después que llegaron los refuerzos militares y se inició el ataque contra la guerrilla, el que generó así un conflicto político-militar. En días posteriores, los enfrentamientos con la guerrilla se suscitaron dejando resultados lamentables en ambos lados, las denuncias de organismos de Derechos Humanos sobre "ejecuciones sumarias" y violaciones a los derechos humanos de los guerrilleros, de parte de los militares no se hizo esperar (no se conoció con exactitud el número de bajas de los guerrilleros indígenas ni el de los componentes del Ejército Mexicano). Finalmente, el EZLN se vio obligado a refugiarse en la montaña.

El conflicto armado fue detenido por la presión ejercida por el pueblo de México y las corrientes de opinión internacionales. Los trabajadores de la comunicación y la prensa nacional e internacional tuvieron una función relevante al dar a conocer la situación a tiempo.

Las presiones nacionales e internacionales y la evaluación del costo político por parte del gobierno salinista, fue lo que "motivó" al Jefe Máximo de las Fuerzas Armadas, a dar la orden de detener el avance desigual en la montaña del Ejército y a la vez evitar una posible masacre de indígenas y guerrilleros.

Después de año y medio del levantamiento indígena, las pláticas para la paz entre los comandantes zapatistas y los negociadores del gobierno federal, la Comisión de Intermediación y la Comisión de los Representantes del Congreso de la Unión mejor conocida como la COCOPA, éstas continúan. Con una serie de altibajos por las pugnas políticas entre los grupos de la sucesión presidencial al principio y en la actualidad por las

¹⁶² "Sorprendió la rebelión a un ejército..." *El Universal, Op. Cit.*, p. 27.

nuevas posiciones del equipo político del Presidente Ernesto Zedillo, quienes de nueva cuenta volvieron a ejercer presión ante el Ejecutivo para que el Ejército Mexicano mantuviera su cerco militar compuesto por: tanques, artillería, fuerza aérea y con 50,000 soldados en espera de la orden de "fuego", existiendo presiones de grupos de interés, dentro y fuera del saliente y del nuevo gabinete, que demandaban la terminación del conflicto por medio de una solución militar.

Las pláticas en busca de una salida política al conflicto, se reiniciaron después de 80 días de presión política y militar contra los zapatistas, durante los cuáles estuvieron a un paso de romperse la tregua e iniciarse el ataque decisivo. Pero una vez más el Ejecutivo Federal mantuvo el "alto al fuego," que esperamos desemboque en una paz justa y digna para todos los mexicanos. "Lo de Chiapas, afirma Alvaro Cepeda, además de ser disputa por el más rico yacimiento petrolero (en el que tienen metidas las manos Bush, los republicanos, la CIA y el capital internacional con la complicidad de personeros políticos mexicanos), es una cuestión que sin democracia constitucional y transformaciones económicas, no tendrá solución."¹⁶³

Los argumentos o las interpretaciones jurídicas de la intervención del Ejército Mexicano en el conflicto armado contra el EZLN en el Estado de Chiapas, una vez que fueron atacados por los zapatistas el día primero de enero de 1994, recorrieron los más diversos matices: "Nadie debe olvidar, y debe repetirse cuantas veces sea necesario, que el Ejército Mexicano fue atacado por el grupo agresor. Este le declaró la guerra y atacó a sus miembros y sus instalaciones," -dijo el General Antonio Riviello Bazán, Secretario de la Defensa Nacional- "[...] fue llamado para intervenir en el conflicto; su intervención se ajusta rigurosamente a las normas jurídicas que rigen su funcionamiento y a las normas éticas que inspiran su servicio [...] Actuaron para garantizar la seguridad interior."¹⁶⁴

En un artículo del politólogo Octavio Rodríguez Araujo, publicado en el diario *La Jornada*, al referirse a la participación del Ejército en Chiapas, se preguntaba, ¿"con qué base legal había intervenido el Ejército Mexicano en Chiapas?" se refería a los fundamentos legales para tal intervención.

¹⁶³ Cepeda, Alvaro y Neri, Dario, "Chiapas detonador de la ...," *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁶⁴ Acosta, Carlos, "Riviello Defiende a la Institución y Contra-ataca..." *Proceso*, México, No. 902, *Op. Cit.*, p. 12.

Según la nota, conforme al Art. 29 Constitucional, el Presidente de México requería de: previo acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (sic) y de la Procuraduría General de la República y, por supuesto, la aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente. El autor afirma "nada de esto ocurrió."

Argumenta el Art. 122, que cito y que dice: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior [...] En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida." Entonces se pregunta el analista "¿tendría que ser el gobernador el que solicitara los apoyos de los Poderes de la Unión, en este caso del Gobierno Federal, para enfrentar la rebelión y la declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional?" ¹⁶⁵

Y concluye, "el punto de inicio que llevó al Ejército a intervenir, era el oficio del gobernador solicitando la intervención del Ejército Mexicano." Al respecto, según la fuente que citamos, lo que encontró fue una fotocopia de un fax firmado por Elmar Seltzer M (gobernador), al C. General de Div. Miguel Angel Godínez Bravo, Comandante de la VII Región Militar en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, fechado el 1 de enero de 1994. En ese documento aparece, según la fuente, un sello de recibido. "En este oficio el gobernador Seltzer llama a los zapatistas grupos subversivos y vándalos agresores que portan armas de grueso calibre y tienen instrucción paramilitar [...] y que, por lo tanto, con base en la fracción III del artículo 42 de la Constitución de Chiapas ya citada, solicita muy respetuosamente la intervención del Ejército Nacional, toda vez que grupos armados han trastocado la armonía y paz en algunos municipios." ¹⁶⁶

Este fue al parecer el "procedimiento legal" que justificó la intervención del Ejército Mexicano en el conflicto armado. Las decisiones que precedieron al estallido de año nuevo, se han caracterizado por la poca claridad de su origen y la forma de instrumentarlas; el núcleo decisional no siempre ha cuidado la apremiante necesidad de informar oportuna y verazmente sobre lo que ocurre y las vías seleccionadas para resolver el conflicto. Así, el

¹⁶⁵ Rodríguez Araujo, Octavio, "El Ejército en Chiapas," en *La Jornada*, México, 3 de marzo de 1994, p. 10.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

vacío de información oficial confiable ha sido llenado, en no pocas ocasiones, por medio de información tendenciosa e incluso con falsedades.

La problemática aquí expuesta, la solución o la atención al conflicto en Chiapas obedece a una solución netamente de decisión política al más alto nivel de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que incluye a las Fuerzas Armadas, a los grupos sociales involucrados y a las representaciones y organizaciones no gubernamentales. Hay que resolver los problemas y las necesidades de desarrollo social, mediante la aplicación de la ley, la justicia y la generación de una democracia a todos los niveles institucionales y sociales, sin olvidar la problemática de lo que implica la región fronteriza del sur de México, dentro de la geopolítica, la Seguridad Nacional y la dinámica de las nuevas relaciones internacionales.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO.

Si se consideran las acciones y la forma en que se ha manejado la problemática del narcotráfico, como se plantea en el presente trabajo (Apartado I y III del capítulo Tercero) este fenómeno representa un problema para la Seguridad Nacional de México; por ser el país número uno de los productores de marihuana y amapola, que junto con el famoso "Triángulo Dorado," conformado por Birmania, Laos y Tailandia y los países sudamericanos de Colombia, Bolivia y Perú, integran el grupo de los principales países productores de estupefacientes del orbe.

La condición de países productores, implica a la vez, que también se dediquen a la transformación, elaboración, transportación y traslado de droga, principalmente la cocaína y la heroína y, por consiguiente, el círculo se cierra al implementar su comercialización, actividad que rebasa las fronteras de los países que abastecen el enorme mercado mundial del consumo de droga, cuyos principales demandantes y consumidores son la población estadounidense y la europea.

Esta actividad se encuentra inmersa en una red internacional de comerciantes profesionales, quienes bajo la denominación de los llamados "cárteles" del narcotráfico y del narcopoder, en los últimos 20 años han adquirido una influencia determinante en lo económico y financiero, lo que ha puesto de cabeza a los gobiernos de los países productores y consumidores por las graves implicaciones que esta actividad conlleva, entre las que destacan: la existencia de toda una estructura y organización de tipo empresarial y paramilitar con los suficientes recursos económicos para la adquisición de inmuebles, vehículos de todo tipo, armamento, radiocomunicación, aviones, avionetas, helicópteros, contratación de mano de obra calificada y no calificada, vinculaciones y alianzas con autoridades, funcionarios y políticos locales, regionales, estatales y federales, tanto en los países productores como en los consumidores.

Esta actividad llega a ocupar un número considerable de mano de obra campesina, principalmente las localidades productoras que se ocupan de las labores de siembra y cosecha dados los altos salarios que derraman y que generan pequeñas economías y polos de desarrollo en los que gobiernos locales no han podido atender. Este devenir genera un proceso lógico de encubrimiento y apoyo a tales actividades en las localidades beneficiadas

por la fuente de trabajo y por las mejoras y obras que realizan como introducción de servicios, caminos y hasta escuelas, subsidiado todo con los recursos de dicha actividad.

Por otro lado, el narcotráfico utiliza mano de obra especializada en funciones paramilitares armados y capacitados para proteger dicha actividad, al igual que la contratación de abogados, contadores, administradores, militares y químicos para el manejo de la "empresa." Así también surge la necesidad del uso de armamento y equipo sofisticado; involucra actividades de contrabando de armas y productos químicos; claves para la transformación de la materia prima (como una forma de las vinculaciones de estas organizaciones con las mafias de traficantes de armas y demás) principalmente países involucrados como Estados Unidos, Israel, Francia, Rusia, Italia y Brasil.

El manejo de grandes sumas de dinero (resultado de las ganancias de dicha comercialización), genera un enriquecimiento desorbitante de pequeños grupos y familias, que logran "lavar" el dinero "negro" o sucio, convirtiéndose en poco tiempo en grandes inversionistas, empresarios y financieros "respetables" de la sociedad, quienes se convierten en socios de Bancos y Casas de Bolsa, hasta crear emporios y riquezas de millones de dólares.¹⁶⁷

Esta situación les ha permitido ampliar sus actividades ilícitas en el próspero negocio encubierto y protegido por las autoridades "compradas" en todos los niveles, a través de los sobornos irresistibles y las amenazas a la integridad de la vida cotidiana, que llegan a involucrar a altos funcionarios, políticos, secretarios de estado y aún jefes de gobierno o, en su defecto, a eliminar por medio del crimen organizado a los elementos que se niegan u obstaculizan sus actividades. Un especialista en el tema, Pedro Casal, declara "La droga es el sexto poder después del Ejecutivo, Legislativo, Judicial, la prensa y las finanzas, y sostengo que si las cosas funcionan como hasta ahora, pronto será el cuarto poder."¹⁶⁸

¹⁶⁷ El gobierno de Estados Unidos estima que en México se lavan anualmente hasta 15 mil millones de narcodólares, casi el cinco por ciento del Producto Interno Bruto, en Padgett, Tim, "Cerrando la cuenta de la coca. La Operación Casablanca, dirigida por Estados Unidos, provoca el arresto de 31 banqueros acusados de blanquear el dinero de las drogas," *Reforma, Suplemento TIME*, México, 28 de mayo de 1998, p. 5.

¹⁶⁸ "El narcotráfico puede pasar del sexto al cuarto poder," *El Nacional*, México, 7 de abril de 1995, p. 3.

La actividad, que se ha infiltrado en las estructuras policiales, militares, judiciales y de la Seguridad Nacional en todos los países productores y consumidores de estupefacientes, sin excepción, ha propiciado la creación y el surgimiento de diversos grupos regionales o cárteles de la droga, que en algunos casos se heredan y al crecer, invaden mercados o se dan traiciones y rupturas entre las organizaciones, o en el menor de los casos los cuerpos policíacos logran desmembrarlas, lo que ocasiona la lucha y el enfrentamiento o las alianzas entre organizaciones que se convierten en actos criminales y hasta de terrorismo. Ponen en jaque a las policías y a los servicios de inteligencia de las principales agencias de la seguridad de los países productores y consumidores. "Los grandes capos, los responsables de la gran generación de dinero, están perfectamente ocultos, protegidos por grandes cerebros legales y de negocios. Por tanto, es difícilísimo llegar a ellos y demostrar que están implicados [...] han estudiado el sistema legal, las estrategias gerenciales, policiales y periodísticos [...]"¹⁶⁹

Por otro lado, la lucha de los gobiernos contra la actividad de los cárteles de la droga, ha traído como consecuencia que las acciones contra el narcopoder, sobre todo encabezada por el primer país consumidor de la droga, Estados Unidos, se convierta en una forma de penetración e intromisión en las estructuras militares, policiales y hasta del gobierno de los países productores al aceptar los mecanismos de ayuda y cooperación estadounidense en la lucha contra la droga el cual genera problemas de dependencia y subordinación a la inteligencia y seguridad norteamericana.

Otra de las principales consecuencias del fenómeno del narcotráfico es el problema del consumo y dependencia de los estupefacientes, que es un asunto de salud pública para los gobiernos de países con altos índices de drogadicción, lo que incide necesariamente en la problemática de la medicina, la salud, la conducta social y desde luego en las posibilidades de atención, que en muchos de los países se ha convertido, independientemente de un asunto de Seguridad Nacional, en uno de salud pública, como se había considerado el problema de la drogadicción hasta antes de los años setenta. En la actualidad, la tendencia es considerar el problema como un asunto de seguridad común de orden mundial.

Para la cuestión de las drogas, como preocupación mundial en los foros internacionales, se ha llegado, entre otras alternativas, a plantear como solución inicial al conflicto del

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 3.

narcotráfico, la legalización del uso de las drogas. Los pros y contras son muchos y variados: el caso es que existen ya antecedentes de libertad para su consumo y su venta en países como Holanda, Francia y Alemania.

En ciertos países latinoamericanos existen serias inquietudes por apoyar la solución a la despenalización, como es el caso de algunos intelectuales de México y Colombia: "Yo firmé [Carlos Fuentes] hace meses, una propuesta de García Márquez para despenalizar el uso de la droga y arrancarles así las uñas a los barones, como se las arrancó a los "bootleggers" norteamericanos mediante la derogación de la Ley Voltstead que prohibía, con funestas consecuencias, el consumo del alcohol. Hoy en día ningún gobierno puede o quiere, acceder a este razonamiento." ¹⁷⁰ Los intereses del narcotráfico son muchos y muy peligrosos, pero la sociedad mundial busca y quiere una solución al problema.

México no es ajeno a toda esta problemática, misma que ha penetrado y arraigado en diversos niveles de la estructura social, judicial y de gobierno del país.

Nos remitiremos a los antecedentes de los años setenta, cuando empiezan a destacar las organizaciones mexicanas del narcotráfico como productores y distribuidores dentro del mercado mundial de la droga.

Ante la creciente comercialización de la cocaína y la heroína, los cárteles mexicanos se integran poco a poco a ese nuevo mercado. Por el gran atractivo económico que representa: el kilo de marihuana fluctuaba aproximadamente entre los 1,000 y 1,500 dólares; la cocaína tenía un valor superior a los 10,000 dólares y un kilo de heroína llegaba a costar arriba de los 40,000 dólares, aunado a este "atractivo" económico existía la facilidad para su transportación.

En esos años, las principales agrupaciones organizadas para la droga estuvieron encabezadas por los capos Gonzalo Rodríguez Gacha, Juan Ramón Mata Ballesteros y Félix Gallardo, quienes se vincularon con la red de introducción de la cocaína procedente de Colombia, a través de México, con destino a Estados Unidos.

¹⁷⁰ Fuentes, Carlos, "¿Quién Sigue?," *La Jornada*, México, 4 de octubre de 1994, p. 14.

En la actualidad las organizaciones de la droga en México se constituyen en dos grandes cárteles: uno denominado del Pacífico y otro del Golfo. El del Pacífico, integra a los estados productores de Baja California, Jalisco, Nayarit, Sonora y parte de Chihuahua; sus principales representantes, algunos ya presos, otros asesinados y otros libres son y han sido: Miguel Ángel Félix Gallardo, Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca, Rafael Muñoz y otros que han heredado la dirección y el liderazgo de sus padrinos, capos que, a pesar de estar presos, continúan manejando el negocio desde su reclusión.

Al cártel del Golfo, lo integran los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y el Distrito Federal. Las mismas condiciones existentes en su contraparte, sus principales capos han sido: Oliverio Chávez, García Abrego y Luis García Medrano.

Estas organizaciones, que han tenido pugnas, enfrentamientos y ajustes de cuentas, cuyo poder y protección les ha permitido superar los muros de cualquier prisión, ya sea para dirigir las operaciones o para ordenar asesinatos, no ha sido fácil desmembrar.

Ambos cárteles controlan todo el poder y la mafia del narcotráfico mexicano con alianzas y vínculos con los cárteles de Bogotá, Medellín y Cali en Colombia. "El cártel de Cali y aparentemente también el del Chapo Guzmán y el Güero Palma comenzaron a centrar sus esfuerzos en el cultivo de amapola y el tráfico de heroína... en las laderas de la Sierra Madre de Chiapas, donde podemos demostrar que los cárteles mexicanos dejan de ser sólo un trampolín entre la mercancía que penetra de Centro y Sudamérica para y su entrega en Estados Unidos. En esas laderas se han descubierto los cultivos de amapola."¹⁷¹

Como se ha mencionado, México es uno de los principales productores de amapola y marihuana en Latinoamérica, al decir de Dave Paul Zervaas, representante del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, "México es un importante productor de opio y marihuana y, aunque se han realizado grandes esfuerzos para erradicar los cultivos ilícitos, nuevas áreas se preparan con rapidez. Hay ciertos indicadores que sugieren que el área de cultivo podría haber aumentado en los últimos años."¹⁷²

¹⁷¹ Fernández Menéndez, Jorge, "Sudestes asiáticos y mexicano...", *Op. Cit.*, p. XI.

¹⁷² "Mejor control del lavado de dinero, recomienda la ONU," *La Jornada*, México, 6 de octubre de 1994, p. 24.

Según datos oficiales del Departamento de Justicia Estadounidense, en 1990, México proporcionaba el 30% de la heroína que se consume en Estados Unidos y se calcula unas 10,000 hectáreas dedicadas al cultivo de amapola. ¹⁷³

Otro dato relevante de la magnitud de este lucrativo ilícito lo proporciona la misma PGR: "A mediados de 1993, la PGR informó que las ganancias del narcotráfico en 1992, fueron de 27,000 millones de dólares, equivalentes a 2.6 veces los ingresos de México por exportaciones petroleras o a 56% de las exportaciones no petroleras correspondientes a 1993." ¹⁷⁴

Datos aproximados o no, la pregunta es, ¿a dónde se va ese dinero, quién lo limpia, en dónde está invertido, a quién están sobornando, quién los protege? ¹⁷⁵ Es insospechado el poder que están adquiriendo estas mafias con los capitales que rebasan los presupuestos anuales de gobiernos. Con razón han penetrado las estructuras del poder e involucrado a políticos y funcionarios mexicanos de alto nivel a través de la intimidación, la corrupción y la lucha por el poder político, a tal grado que se suscitaron los primeros enfrentamientos entre los diversos grupos de narcopoder en México: "Hablamos de los políticos que protegen al narcotráfico, de los narcotraficantes que han penetrado a la estructura gubernamental y de los políticos que lavan dinero..." ¹⁷⁶

No es de extrañarse que el vínculo del narcotráfico con las estructuras de gobierno y policiales, y, sobre todo con los altos políticos y grandes empresarios del país sea fácil de entender. Estas relaciones y vínculos del poder con el narcotráfico, son la realidad de México a últimas fechas, lo que descubre que sí hay ligas y complots entre políticos, narcos,

¹⁷³ Fernández Méndez, Jorge, "Sudestes Asiáticos y Mexicano...", *Op. Cit.*, p. XI.

¹⁷⁴ Rodríguez, Rosa, Venegas, Juan y Pérez, Ciro, "El Poder Político, Ultima Frontera para los Barones del Narcotráfico" en *La Jornada*, México, 11 de octubre de 1994, pp. 1 y 21.

¹⁷⁵ Más allá de que la Operación Casablanca haya sido calificada como un golpe bajo al gobierno mexicano, o de que los más nacionalistas hayan puesto el grito en el cielo en el Congreso mexicano y acusaran a Washington de urdir la trama para dejar en mal lugar a toda la nación, no se puede negar que esta operación reveló lo extendido que están las actividades de lavado de dinero ilegal en la banca mexicana. *Cfr.* "Los bancos y el narcotráfico. Una criticada operación policial encubierta de los Estados Unidos revela el sucio negocio de lavado de dinero en América Latina," *Reforma, Suplemento TIME, Op. Cit.*, pp. 1-7.

¹⁷⁶ "Alerté a Colosio y comenzó a dar pasos para liberarse de los narcopolíticos, pero se le adelantaron," entrevista a Eduardo Valle por Carlos Marín, *Proceso*, México, No. 928, p. 19.

funcionarios, militares y empresarios.

Por lo que atañe al exterior, la lucha contra el narcotráfico en México a través de la coordinación, cooperación y ayuda de agencias y organismos estadounidenses, han hecho que éstas penetren logística y tácticamente en las estructuras de la inteligencia mexicana, tanto la civil como la militar, conforme las referencias aquí aportadas y las ya existentes, documentadas en los archivos secretos de las oficinas de inteligencia de los Estados Unidos y del Gobierno Mexicano.

Por lo tanto, el asunto es serio y de preocupación para las instancias responsables de la Seguridad Mexicana; pero dada la infiltración de los organismos mexicanos y las alianzas entre narcos y políticos, se requiere con urgencia sanear estos organismos para que se dediquen seria y coordinadamente a cumplir sus funciones con verdadera honestidad jurídica y política, para que sirvan a los intereses de los mexicanos y no al servicio de las mafias del narcopoder internacional.

EL CONSUMO DE DROGAS

El consumo de estupefacientes se ha convertido en un asunto político y moral de gran importancia en Estados Unidos. El gobierno y la sociedad estadounidense sostienen que el uso de las drogas ha alcanzado tal magnitud que empieza a influir sobre la fortaleza de la sociedad y sobre la posibilidad de contar en el futuro con una generación de norteamericanos improductiva.¹⁷⁷

El consumo de drogas, no de todas, es a su vez causado por la introducción ilegal al territorio norteamericano de sustancias nocivas que se cultivan, procesan y trafican en países con altos índices de corrupción y decadencia política. La fuerza persuasiva de estas percepciones descansa en el sentido de vulnerabilidad casi subconsciente que alimenta el concepto de Seguridad Nacional.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Toro, Ma. Celia, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce, Michael (comps), *En busca de la Seguridad Perdida, Op. Cit.*, p. 370.

¹⁷⁸ Aguilar, Zinzer, *Ibid.*, p.310.

Ante tal situación el gobierno norteamericano parte de la siguiente premisa; que mientras mayor sea la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes mayor será el consumo. Esta premisa invierte la ley de la oferta y la demanda, la cual señala que a mayor demanda mayor oferta y por consecuencia aumenta el precio del producto; sin embargo esta premisa es el espíritu de la política antinarcóticos implementada por el gobierno norteamericano y la cual es practicada también por otros países en la cual se incluye México.

El gobierno norteamericano cree que es posible “eliminar” el consumo de drogas si se reduce su disponibilidad, es decir la oferta, lo cual ha dado origen a la internacionalización del esfuerzo para inhibir la producción y el comercio de estupefacientes con el propósito de lograr el incremento de precios que afecte a los usuarios de narcóticos.

Las estrategias en vigor se centran en la erradicación de cultivos en el país de origen y en la confiscación de narcóticos en tránsito, así como la desarticulación de las bandas de narcotraficantes en el lugar donde se encuentren lo que ha sido motivo de conflictos en el ámbito internacional.¹⁷⁹

Es en la década de los setenta cuando en Estados Unidos el problema del consumo de drogas adquiere dimensiones sin precedentes y en buena medida como resultado indirecto de la Guerra de Vietnam. Su definición como problema de Seguridad Nacional ha llevado a la participación directa de las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico en su propio territorio.¹⁸⁰

En Estados Unidos, el término de Seguridad Nacional por tradición es un símbolo político muy poderoso y en la actualidad los políticos argumentan que esta se encuentra amenazada por diversos acontecimientos y condiciones que no están relacionados con lo militar. Entre otros estaría el tráfico de drogas ilegales que inunda los Estados Unidos.¹⁸¹

CONTRABANDO

¹⁷⁹ Toro, Ma. Celia, *Op. Cit.*, p. 370.

¹⁸⁰ Herrera-Lasso, M. Luis y González G. Guadalupe, *Ibid*, p. 403.

¹⁸¹ C. Rockwell, Richard, p. 43.

Nadelman afirma por ejemplo que “es posible considerar al período comprendido entre fines del siglo XIX y principios del XX como una etapa; durante la cual era posible la obtención más o menos legal de la mayoría de los estupefacientes que hoy son ilegales [...]. Durante esa época, el problema del consumo de drogas en Estados Unidos alcanzó una proporción similar a la que ahora se observa.”¹⁸²

Los Estados Nacionales generalmente consideran que la capacidad para decidir quien cruza sus fronteras y quienes no y el derecho a indagar con que propósitos; son condiciones necesarias para proteger la soberanía nacional y el orden interno. En consecuencia los gobiernos mexicanos y estadounidenses han diseñado estrategias (ineficaces todas) para tratar de impedir el ingreso de narcotraficantes a sus respectivos territorios.

Ahora bien, si el precio de los estupefacientes fuera similar en ambos países y su cultivo posible en cualquier tipo de suelo los gobiernos seguirían padeciendo la existencia de un mercado clandestino para satisfacer el consumo interno pero la distribución geográfica de dicho mercado cambiaría drásticamente y el contrabando se reduciría de inmediato. “Sin embargo las características del sistema de mercado actual ofrecen incentivos económicos tan desproporcionados a los traficantes que estos están dispuestos a incursionar en una amplia variedad de operaciones transnacionales. Estas actividades incluyen desde el transporte de drogas de uno a otro país y la organización de redes de distribución cercanas a los clientes principales, hasta el lavado de dinero en distintos lugares y de diversas maneras.”

¹⁸³

Los grandes distribuidores y contrabandistas son el principal problema en México y Estados Unidos, se trata de organizaciones que controlan la distribución, afectan la oferta y someten a productores y consumidores. El poder que adquieren les permite desafiar abiertamente a la autoridad del Estado y debilitar mediante su influencia corruptora; la capacidad del gobierno para garantizar la ley y el orden. Este tipo de narcotraficantes con amplia capacidad es el que compra protección y está dispuesto y de hecho lo hace a intimidar por cualquier medio.¹⁸⁴

¹⁸² Toro, Ma. Celia, *Op. Cit.*, p. 371.

¹⁸³ Toro, Ma. Celia; *Op. Cit.*, p. 373.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 371.

Para el caso de México se ha incrementado notablemente la participación de actores nacionales y extranjeros en la producción, distribución y contrabando de estupefacientes. Dentro de este grupo, encontramos desde campesinos, para quienes económicamente resulta más redituable utilizar sus tierras para esos cultivos, hasta redes multimillonarias de producción, refinación y comercialización que han logrado encontrarse entre los principales responsables del crimen de las drogas en el ámbito mundial.

Los narcotraficantes mexicanos tradicionalmente habían sido productores y comercializadores de marihuana y opio a su mercado principal los Estados Unidos. Estos con el tiempo lograron una sofisticada logística de penetración y estrategia de distribución, aunado a una gran red de complicidades y compra de protección.

En esta situación aparecen los colombianos con sus famosos carteles, el de Medellín y Cali. La razón es simple, la frontera por la que penetraban estos hacia el mercado norteamericano cada día se les dificultaba más y era precisamente la Florida. Esto lo lograban con la complicidad de los mafiosos caribeños, sin embargo, ante esta dificultad los colombianos cambiaron de estrategia y pusieron sus ojos en México y entablaron relaciones con los narcotraficantes mexicanos.

A principios de mayo de 1995 Michael Abbell, abogado de los jefes del Cartel de Cali de los hermanos Rodríguez Orihuela (a quienes había representado desde 1984 en casos concretos en tribunales de los Estados Unidos) corroboró la "dependencia" de estos con organizaciones criminales mexicanas, pero aclara que "... la relación entre "mis clientes" y sus socios en México es estrictamente empresarial. "Sí, yo diría que existe esa dependencia, pues de nada sirve producir si no se puede hacer llegar al consumidor". Se dice que la gente de Cali envía la droga y los mexicanos entonces la cruzan por la frontera." Reitera y explica que el interés de sus clientes se basa en el servicio de transportación que ofrecen los grupos mexicanos gracias a la "ventaja" que tienen de vivir en un país que comparte una vasta y porosa frontera con el mercado de drogas más grande del mundo."¹⁸⁵

¹⁸⁵ Estévez, Dolia, *El Financiero*, México, 4 de mayo de 1995, p. 48.

"Obviamente tiene sentido, compartimos dos mil millas de frontera en su mayoría sin vigilancia, una gran parte de [la cual es] desierto, por lo que es más fácil introducir la droga, por la frontera que lleva a los puertos en Florida, como sucedía antes." ¹⁸⁶

Esta alianza transnacional entre capos colombianos y mexicanos fortalece el narcotráfico de la cocaína y es mucho más rentable para las dos partes ya que los volúmenes de droga se incrementan de una forma notable.

Según las estadísticas de la PGR, entre 1970 y 1976 se destruyeron en el país aproximadamente 15,000 hectáreas de adormidera. Entre 1963 y 1970 solo alrededor de 4,370. Entre 1960 y 1970 se destruyeron en el país casi 2,400 hectáreas de marihuana y se decomisaron poco menos de 500 toneladas. Entre 1970 y 1976 las cifras pasaron a más de 13,300 hectáreas y alrededor de 13,800 toneladas.

Entre 1960 y 1970 se "aseguraron" 29.5 kg de cocaína en todo el país, de 1970 a 1976 el monto llegó a 1,089 kg. Ya se menciona a sinaloenses aprehendidos en posesión de la droga en cantidades que no sobrepasan los dos kilos. De enero de 1989 a octubre de 1993, el total decomisado de cocaína fue de 215.5 toneladas. ¹⁸⁷

Como se podrá observar el incremento de cocaína incautada a partir de 1960 a 1970 fue 29.5 Kg, sin embargo, de 1989 a 1993 se incrementa a 215.5 toneladas. Es obvio que las cifras proporcionadas por la PGR varían pero ayudan a observar la tendencia del narcotráfico.

No es fácil precisar en qué momento se dio esta alianza, sin embargo en noviembre de 1984 fue descubierto en Chihuahua (cerca de la capital), un complejo de procesamiento de marihuana de unos 12 Km, cuadrados, conocido como el "Búfalo" que se abastecía de materia prima de diferentes zonas del país. Lo interesante del caso es que en estos tiempos los narcotraficantes mexicanos se abocaban principalmente al contrabando de marihuana y el boom del narcotráfico se da con la alianza con los cárteles colombianos.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸⁷ Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas...*, *Op. Cit.*, p. 126.

CERTIFICACIÓN ANUAL

En mayo de 1986, el Senador norteamericano Jesse Helms realizó la primera de una serie de audiencias del Comité de Relaciones Exteriores del Senado sobre México (Subcomité para el Hemisferio Occidental). En ellas testificaron el subsecretario de Estado, Elliot Abrams, el encargado de Aduanas William Von Raab y otros prominentes funcionarios, todos externaron duras críticas sobre el fraude electoral en México, la corrupción y el narcotráfico. Von Raab denunció la inherente corrupción en el cumplimiento de las leyes tan extendido desde los primeros hasta los últimos peldaños de la escalera política.¹⁸⁸

Es en este mismo año que le es presentado al Presidente de Estados Unidos un informe con recomendaciones para frenar el narcotráfico, este proponía que el problema se enfocara desde la perspectiva de la Seguridad Nacional, para lo cual se apoyaba ya en una definición de Joint Chiefs of Staff: una amenaza a la Seguridad es toda acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior abierta y encubierta. El narcotráfico es una invasión aérea, anfibia y terrestre.

Fue en 1986 cuando el Congreso norteamericano promulgó la ley contra el abuso de drogas, la cual si bien reconoce la importancia del consumo en el problema, establece una serie de "amenazas" de retiro de ayuda económica a los países productores de drogas que no colaboran satisfactoriamente dando paso al proceso que hoy conocemos como certificación.

¹⁸⁹

En este ambiente; y como resultado del fracaso de la administración para contener el ingreso de estupefacientes a Estados Unidos, la Casa Blanca se sumó al Congreso para instaurar en marzo de 1988 la certificación a la lucha realizada por otros países contra las drogas.

A diferencia de sus colegas mexicanos, los funcionarios norteamericanos han recurrido más libremente al término "Seguridad Nacional". Esto es así, ya que históricamente el tema de Seguridad Nacional se ha vinculado a la eficiencia de las medidas de contención del

¹⁸⁸ Michael, B. Bruce, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce, Michael (Comps), *En Busca de la Seguridad Perdida, Op. Cit.*, p. 332.

¹⁸⁹ Informe Especial, "La Ruta del Narcotráfico," *El Financiero*, 4 de enero de 1998, p. 38.

comunismo. Desde Nixon a Clinton el gobierno ha declarado la guerra contra las drogas para enfrentar lo que definen como una amenaza a la Seguridad Norteamericana.

Una variante de esta posición aparece entre aquellos grupos que sostienen que las fuerzas militares estadounidenses deberían comprometerse más en el extranjero. Para ellos, las estrategias para el control de los estupefacientes debe diseñarse, como política de Seguridad Nacional.¹⁹⁰

Es a partir de esta premisa que el gobierno de Ronald Reagan decidió asumir una mayor responsabilidad en la captura de envíos y traficantes dentro y fuera de su territorio. Entre 1981 y 1990 el presupuesto federal de Estados Unidos destinado a reducir la disponibilidad de estupefacientes en las calles norteamericanas aumentó en forma progresiva, aunque sin resultados contundentes.

De hecho son los programas punitivos contra usuarios nacionales o extranjeros los que consumen la mayor parte de estos recursos equivalentes a ocho mil millones de dólares en 1990.¹⁹¹

En el marco de la agenda bilateral contra el narcotráfico, el gobierno norteamericano ha aumentado la presencia de agentes antinarcoóticos y recursos materiales para esta lucha así como programas de colaboración binacional en la materia.

Desde la perspectiva de las relaciones bilaterales, hay dos aspectos de la política antidrogas norteamericana que sólo afectan a México. El primero son las posibles sanciones económicas y políticas que el gobierno estadounidense está dispuesto a ejercer contra países que no cooperan en la lucha contra el narcotráfico.

Al asumir la responsabilidad de destruir las drogas antes de que estas abandonen territorio mexicano, el gobierno intenta prevenir el crecimiento de este mercado en México y Estados Unidos, e influir positivamente en la evaluación que el gobierno estadounidense hace de los programas mexicanos de control de estupefacientes. México es particularmente vulnerable a estas formas de coerción diplomática.

¹⁹⁰ Toro, Ma. Celia..., *Op. Cit.* p. 377.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 179.

El segundo e igual de importante, es la conflictiva presencia de agentes de la DEA (Drug Enforcement Administration) en territorio mexicano.

Muchos norteamericanos piensan, que si México ha de recibir apoyo económico sustantivo y el respaldo político crucial que sus difíciles circunstancias ameritan, debe a cambio suscribir de manera explícita y demostrable en todos los campos su pertenencia de tiempo completo a la comunidad de las naciones occidentales de la cual Estados Unidos es líder; tal condicionamiento se ha manifestado también implícita o explícitamente entre otras, en la negociación de la deuda y el narcotráfico.¹⁹²

México debe ajustar sus criterios de seguridad a su realidad geopolítica, madurar su visión de la historia y reconocer realistamente los grandes puntos de coincidencia que tiene con Estados Unidos en el ámbito político estratégico.¹⁹³

Se considera por otra parte que las condiciones económicas y sociales por las que atraviesa México acarrearán ya de por sí consecuencias serias para la Seguridad Nacional de Estados Unidos. Las más notorias son la migración de trabajadores indocumentados y el tráfico de estupefacientes. Se teme también que la deuda externa componente fundamental de la crisis económica, obstruya la recuperación o se politice al punto de convertirse en un motivo de enfrentamiento entre México y Estados Unidos.¹⁹⁴

Mientras el problema en Estados Unidos avanza más rápidamente que las soluciones, las presiones como la certificación anual y los ataques continuos por parte de ciertos grupos en Estados Unidos a lo que consideran un esfuerzo insuficiente por parte de México hacen que el tema del narcotráfico siga siendo uno de los más difíciles de la relación, no obstante que el gobierno mexicano lo ha colocado como el principal problema de Seguridad Nacional.¹⁹⁵

¹⁹² Aguilar, Zinzer, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce, Michael. *En busca de la seguridad perdida...* Op. Cit., p. 306.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 313.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 310.

¹⁹⁵ Herrera Lasso, M. Luis, y González G. Guadalupe, *Op. Cit.*, p. 404.

Parece claro que mientras más dependencia y vulnerabilidad exista del sistema mexicano frente a Estados Unidos más presión habrá por parte de las distintas corrientes políticas del país vecino para sacar concesiones y ventajas de la relación comercial con México.

Chiapas es un buen pretexto para ello. Si bien el conflicto no está estrechamente vinculado al problema del narcotráfico, es claro que si pueden conseguirse más concesiones para permitir la injerencia estadounidense en la lucha contra la droga.¹⁹⁶

El carácter unilateral y autoritario del proceso, que concatena sanciones comerciales al rechazo de la política estadounidense, ha obligado a las naciones latinoamericanas a ceder sistemática y gradualmente, mayores espacios de soberanía a las fuerzas de seguridad norteamericanas.¹⁹⁷

Para citar un solo ejemplo, en diciembre de 1989 Estados Unidos invadió Panamá con el propósito de capturar al Presidente Manuel Antonio Noriega, acusado de traficar con droga y de lavar dinero, pero en el fondo estaba sin duda la pugna por el control del Canal de Panamá.

POLÍTICA ANTINARCÓTICOS

El gobierno mexicano puso en marcha sus primeros programas contra los estupefacientes a principios de este siglo cuando declaró ilegal el comercio de marihuana y heroína. El ocho de enero de 1925, el presidente Calles expide un decreto que fija las bases sobre las cuales se permitirá la importación de opio, morfina y cocaína. Este decreto deroga el del 25 de junio de 1923.

En la nueva disposición se nombran los productos cuya importación estará sujeta al permiso del Departamento de Seguridad Pública y los que podrán importarse sin permiso cuando no excedan de ciertas cantidades, por ejemplo 2% de opio, 1% de extracto, 0.2 de morfina, 20% de hojas de coca, o bien 2% de extracto de coca. Además, queda estrictamente prohibido la importación de opio preparado para fumar, marihuana, heroína, sus sales y

¹⁹⁶ Informe Especial, "Diplomacia Descertificada," *El Financiero*, México, 4 de enero de 1998, p. 45.

¹⁹⁷ Informe Especial, "Estrategia Antidrogas Descertificada," *El Financiero*, México, 5 de marzo de 1998, p. 46.

derivados, se prevén gratificaciones a cargo del tesoro público para quienes denuncian contrabando de las sustancias prohibidas. En 1926, la prohibición iniciada con la marihuana, abarcará también a la adormidera. Los comerciantes y consumidores de antes se convierten gracias a esas medidas, en traficantes y criminales viciosos.

En el Código Penal de 1931 los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía pasaran a ser de carácter federal.¹⁹⁸

Dichos programas (legislación) nunca han sido ajenos a la evolución del mercado de narcóticos en México ni a las políticas estadounidenses. A pesar de que la ley mexicana tipifica los delitos en materia de estupefacientes como delitos contra la salud -lo cual implica que el propósito del castigo es proteger la salud de los consumidores de drogas en México- los distintos regímenes mexicanos se han preocupado más por las consecuencias políticas y legales de la producción y el tráfico que por el consumo de estupefacientes.

El gobierno de México ha decidido aumentar recursos para perseguir el narcotráfico cuando lo ha considerado necesario, como por ejemplo, cuando se prevén conductas norteamericanas más agresivas que pueden llevar a que apliquen sus leyes extraterritorialmente.

A mediados de la década de los setenta; el gobierno del Presidente Echeverría, intensificó la persecución con el fin de poner límites a un mercado que amenazaba con rebasar el control gubernamental, vía erradicación de cultivos de marihuana y amapola y la creación de grupos policiacos antinarcóticos, dicha lucha iba dirigida básicamente contra los narcotraficantes de Sinaloa y Durango.

Los programas de entonces, como los de ahora, buscaban evitar una mayor injerencia norteamericana en las campañas contra el narcotráfico. A principios de los setenta México se había convertido en el principal abastecedor de la demanda norteamericana de heroína y marihuana y el White Paper On Drug Abuse recomendaba al presidente una participación más activa de la policía antinarcóticos norteamericana en los programas mexicanos. Se

¹⁹⁸ Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas...*, Op. Cit., pp. 27-28.

llega a señalar que "... obtendrán mejores resultados si se llevaba a cabo actividades conjuntas entre policías de ambos países sobre todo en la frontera."¹⁹⁹

Todo empieza a cambiar en la segunda mitad de los setenta. Por esos años algunos sectores norteamericanos empiezan a observar a México con la óptica de seguridad. Prueba de ello es que en 1978 se terminó el Primer Presidential Review Memorandum (PRM-41) dedicado a las Relaciones México-Estados Unidos y en 1979 y 1981 aparecieron dos ensayos en los que se ligaba explícitamente a México con la Seguridad de Estados Unidos.

El documento (PRM-41) trata los problemas económicos y políticos que enmarcaron el relevo presidencial de 1976 así como el impacto de los descubrimientos petroleros en México.

Para garantizar el abastecimiento petrolero, Estados Unidos resucitó la vieja premisa de que podía contar con México. En un momento hubo resistencias mexicanas y fricciones con Estados Unidos, pero pronto se resolvieron porque las evaluaciones norteamericanas mostraron que México no tenía todo el petróleo que se creía inicialmente y porque las dificultades económicas y la asimetría de poder hicieron que los gobiernos mexicanos terminaran por vender a Estados Unidos el petróleo que ellos querían.

Simultáneamente, diversos sectores empezaron a argumentar que la producción y el tráfico de drogas, la inmigración mexicana y la estabilidad mexicana deberían incluirse en la agenda de seguridad.²⁰⁰

A mediados de Agosto de 1986, el Presidente De la Madrid viajó a Washington para reunirse con Reagan, los resultados aparentemente fueron buenos y pareció marcar el regreso a la cordialidad bilateral, sin embargo esta aparente cordialidad se vio seriamente afectada por el secuestro y tortura de otro agente de la DEA Víctor Cortés a manos de narcotraficantes mexicanos.

En 1987, el Presidente De la Madrid por primera vez en la historia del país calificó al narcotráfico como problema de Seguridad Nacional y su control como un asunto de estado;

¹⁹⁹ Toro, Ma. Celia..., *Op. Cit.*, p. 374.

²⁰⁰ Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad Perdida...*, *Op. Cit.*, p. 110.

ya desde 1985 el asesinato de Camarena permitió a los funcionarios mexicanos percatarse del éxito efímero que habían tenido las políticas seguidas durante la segunda mitad de los setenta y la vulnerabilidad de México frente a su poderoso vecino en lo relativo al control de drogas.

Parte de lo que había pasado es que el mercado de narcóticos se había reorganizado en formas más sofisticadas y agresivas y en ocasiones coludidas con autoridades gubernamentales. Las medidas adoptadas en Colombia y Estados Unidos contra la marihuana, en particular el Programa de Florida del Sur en 1986 para impedir el contrabando de cocaína por la península, obligaron a los narcotraficantes a buscar territorios y rutas más seguras. México y su frontera con Estados Unidos se convirtieron en punto de tránsito y puerta de entrada para los contrabandistas. Sin embargo los contrabandistas de cocaína estaban mejor organizados y tenían más poder que los famosos traficantes de heroína y marihuana de los años setenta. Así, ante la amplia capacidad de corromper a las autoridades y funcionarios y ante la retórica estadounidense que amenazaba con recurrir a cualquier medio en esta lucha; el gobierno de México, se enfrentó una vez más a la necesidad de redefinir su política.

Las estrategias mexicanas se orientaron a la inmovilización de las organizaciones de narcotraficantes, como sugerían los expertos norteamericanos y si bien las actividades de erradicación reciben todavía una parte importante del presupuesto destinado a las campañas contra los estupefacientes en la actualidad, el decomiso de narcóticos y el encarcelamiento de los principales traficantes como el de Felix Gallardo a principios de 1989 acaparan los esfuerzos.²⁰¹

Desde los inicios de su régimen el Presidente Carlos Salinas de Gortari al igual que De la Madrid calificó al narcotráfico como problema de Seguridad Nacional y sus declaraciones se sustentaron en cambios importantes en los programas antinarcóticos.

Se creó una nueva subsecretaría de Estado, a cargo de la campaña contra el narcotráfico y organizó un nuevo grupo con 1,200 agentes para la captura de narcotraficantes y la vigilancia de las fronteras norte y sur.

²⁰¹ Toro, Ma. Celia..., *Op. Cit.*, p. 375.

En 1988 la Procuraduría General de la República invirtió aproximadamente cincuenta millones de dólares (el 60% de su presupuesto) en programas contra el narcotráfico mientras que en 1987 el presupuesto dedicado a ese renglón fue de 20 millones de dólares.²⁰²

En el pasado, los políticos mexicanos hablaron de la Seguridad Nacional solo en dos casos, ambos relacionados con la defensa de la frontera: uno fue la protección de la frontera sur contra invasiones militares o rebeldes centroamericanos, el otro es el de las campañas contra el narcotráfico.

El discurso político no ha explicado el vínculo entre Seguridad Nacional y narcotráfico, ambos presidentes han sido parcos en explicar por qué es una amenaza. La postura del gobierno de Miguel De la Madrid se quedó en un endeble enunciado de que el narcotráfico es un riesgo para la "Seguridad Nacional" y al gobierno de Carlos Salinas se agregó que también lo era para la salud de los mexicanos, diciendo en otra ocasión que se trataba de un problema de Solidaridad internacional.

De la lectura del discurso oficial se desprende que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad porque 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.

El argumento parece convincente; pero sigue siendo insuficiente. Una de las debilidades principales es que nunca se aclara en dónde está el principal enemigo. Dependiendo de la lectura que se haga del fenómeno, el enemigo pueden ser los narcotraficantes, la corrupción de funcionarios mexicanos, la demanda de Estados Unidos, o alguna de las combinaciones que se dan entre los tres y no hay que olvidar que el diagnóstico de la amenaza es lo que determina la estrategia para combatirla.²⁰³

Pese a todo esto, el discurso político no ha explicado el vínculo entre Seguridad Nacional y narcotráfico; simplemente se establece. Eso obliga a la especulación. Si las definiciones clásicas de la Seguridad Nacional y las políticas antinarcóticos mexicanas sirven como guía para interpretar el mensaje político tendríamos que concluir que en el caso del narcotráfico,

²⁰² *Ibid.*, p. 375.

²⁰³ Aguayo Quezada, Sergio ..., *Op. Cit.*, p. 120.

el gobierno mexicano ha percibido dos tipos de amenazas a su integridad territorial y a su soberanía: el ingreso clandestino de narcotraficantes procedentes de otros países en asociación con narcotraficantes mexicanos y una participación más activa y no autorizada de agentes de la DEA en territorio mexicano.

Esta interpretación coincidiría con los temores mexicanos tradicionales hacia actividades policiacas como la "persecución en caliente" o, en épocas más recientes con temores creados por las nuevas estrategias norteamericanas en Bolivia en 1986 o la aprehensión y juicio "a la norteamericana" de mexicanos vinculados con el narcotráfico.²⁰⁴

México, en su calidad de puerta de entrada al mercado que consume el 50% de los narcóticos ilegales del mundo, concentra actualmente la atención de Estados Unidos en sus fallidos intentos por combatir a los principales cárteles de la droga. El fracaso en la guerra contra el narcotráfico ha servido como pretexto para que la Unión Americana atraiga paulatinamente el adoctrinamiento de las fuerzas mexicanas de Seguridad Pública y Nacional para que funcionarios de la DEA y el FBI operen sobre territorio nacional, el adiestramiento en la CIA a grupos de élite militares para el combate al narco (como lo pone en evidencia la creación del Centro de Investigación Antinarcóticos) y el recurso de la certificación (que concatena la aprobación estadounidense antidrogas a sanciones comerciales). Estos son factores que debilitan el ejercicio de la soberanía nacional al supeditarlas a los planes expansionistas de Estados Unidos.²⁰⁵

AMENAZA DEL NARCOPODER

Las sospechas de narcocorrupción en las policías y el Ejército Mexicano no son nuevas. De hecho, la historia de la paulatina "colombianización" mexicana inició en 1984 con el asesinato del periodista Manuel Buendía que tenía pruebas sobre el presunto involucramiento del Jefe de la Policía Política de entonces, José Antonio Zorrilla Pérez y el narco. En 1985, tras el crimen de Buendía se produjo el del agente antinarcóticos de Estados Unidos Enrique Camarena Salazar. Supuestamente, Camarena iba tras la pista del Cártel de Guadalajara, el grupo más poderoso de esa época que comandaba Miguel Angel Felix

²⁰⁴ Toro, Ma. Celia..., *Op. Cit.*, p. 376.

²⁰⁵ Informe Especial, "Diplomacia Descertificada...", *Op. Cit.*, p. 46.

Gallardo y que contaba con una amplia red de aliados y operadores, incluyendo a Rafael Caro Quintero, el autor intelectual del crimen de Camarena Salazar.

El homicidio del agente de la DEA provocó una auténtica batalla de esta agencia por llegar "hasta las últimas consecuencias" la cual provocó una severa crisis diplomática entre México y Estados Unidos en 1986 y 1987.

La llamada "Operación Leyenda", la cual se presume que aun continúa, tuvo como objetivo investigar todos los nexos entre el Cartel de Guadalajara y los mandos policiacos y militares.

206

Posteriormente, en mayo de 1990 se produjo el asesinato de la defensora de los Derechos Humanos de Sinaloa, Norma Corona. Presumiblemente, esta abogada conocía los nexos entre el entonces jefe estatal de la Policía Judicial Federal, Mario Alberto González Treviño y los capos de la droga. El crimen de Corona desembocó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y generó opiniones críticas en torno a las investigaciones realizadas, así como una escasa credibilidad entre los medios.

El dominio lo mantuvo el llamado Cártel de Guadalajara o Cártel del Pacífico que comandara Miguel Angel Felix Gallardo y que después disputarán sus principales "herederos."²⁰⁷

De hecho, Felix Gallardo, cimentó y preparó el arribo de una nueva generación de capos, representada por los hermanos Arellano Felix, que, como él, sostuvieron los enfrentamientos más sangrientos con sus contrapartes del mismo cartel: Héctor Luis "El Güero Palma" y Joaquín "El Chapo Guzmán."

El enfrentamiento entre estas bandas produjo el primer crimen de la ola reciente de narcoasesinatos que alarmó a la opinión pública internacional: el del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en mayo de 1993, en pleno aeropuerto de Guadalajara.

Mientras este cártel luchó entre sí, se fortalecieron las bandas de Amado Carrillo, en Ciudad Juárez y de Juan García Abrego, en Matamoros y todo el Golfo de México.²⁰⁸

²⁰⁶ Informe Especial, "La Ruta del Narcotráfico...", *Op. Cit.*, p. 36.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 37.

En opinión de Eduardo Valle, otrora asesor del exprocurador Jorge Carpizo, cuya misión fundamental fue desestructurar el Cartel del Golfo; la situación entre los cárteles de la droga puede describirse así: "Quien gane Ciudad Juárez, gana todo. De Juárez hacia el Este el capo es Juan García Abrego; de Juárez al Oeste, lo es Amado Carrillo. En Tijuana mandan los Arellano Felix, especialmente en lo relacionado con la heroína blanca (Pakistán, Afganistán o Burma) o Brow Sugar; la goma de opio que se cosecha en Guatemala, Belice o México. Por Juárez es la pelea entre el Cártel del Golfo y sus amigos los Arellano Felix y "El Señor de los Cielos". En Ciudad Juárez trabaja "El tío." La DEA no lo identifica positivamente, lo consideran un Cártel independiente. Es "El tío," porque lo es de Juan García Abrego; él es el segundo hombre de la Organización Criminal Multinacional: Francisco Guerra Barrera."

LA DEA Y LA CIA

Del lado estadounidense, una política antidrogas más agresiva hacia México se está convirtiendo rápidamente en un *sine qua non* de cualquier acuerdo futuro con México.

En el ámbito internacional, la política de Estados Unidos para evitar la importación ilegal de estupefacientes, se ha basado en la busca de cooperación con otros países. En cuanto al instrumento fundamental, éste ha sido el fortalecimiento de la capacidad para combatir el narcotráfico en los países donde se produce o desde donde se envían drogas. La capacidad policiaca y la asistencia técnica han constituido el núcleo de estos programas. Conforme a estos lineamientos el gobierno norteamericano ha enviado agentes de la DEA al extranjero con el propósito de organizar unidades antinarcóticos similares y realizar *labores de inteligencia* que puedan ser de utilidad para la destrucción o la detención de narcotraficantes.²⁰⁹

La DEA fue creada en 1973 por el presidente Richard Nixon, en medio de un fuerte repunte en el consumo de drogas en Estados Unidos. La DEA tiene entre sus funciones: a) concentrar los esfuerzos de agentes y personal de apoyo en el servicio a las agencias policiales y ejecutoras de la ley en el país, y en el extranjero, b) manejar un sistema nacional de inteligencia en narcóticos y c) regular la fabricación y ventas de drogas lícitas.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 37.

²⁰⁹ Toro, Ma. Celia..., *Op. Cit.*, p. 377.

No obstante, su actividad rebasa por mucho esos aspectos sobre todo cuando actúa en otros países. Dos son las líneas de acción en las cuales puede clasificarse la actividad de la DEA.

a) Lucha antinarcótics y operaciones autónomas

El acontecimiento relacionado con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar en 1985, fue un factor clave en el inicio de una accidentada presencia de la DEA en México.

El acontecimiento causó severo disgusto en la agencia antinarcótics estadounidense desatándose la famosa *Operación Leyenda* que contempló una auténtica cacería contra los responsables del asesinato y que tuvo su clímax con el secuestro en territorio mexicano del médico Humberto Alvarez Machain en 1990. Antes en 1985 y 1986 respectivamente; habían sido secuestrados por el mismo caso José Contreras Subias -arrestado junto con Caro Quintero y "sustraído" de una cárcel de Tijuana- y el empresario René Martín Verdugo Urquidez capturado en Mexicali, Baja California.

Según el periodista Carlos Fazio durante sus actuaciones en México en el periodo de 1985 a 1990, los agentes de la DEA cometieron un verdadero catálogo de ilícitos, desde allanamientos, portación de armas prohibidas, secuestros, amenazas de muerte, cateos e intervención de teléfonos; y en no pocas veces fueron exonerados por hechos delictivos.

210

El rapto de Alvarez Machain y la determinación de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el sentido de que ese país estaba facultado para secuestrar en otros países ciudadanos extranjeros, provocó en México una airada pero efímera protesta por la violación a la soberanía.

²¹⁰ En abril de 1990 una denuncia periodística de Raymundo Rivapalacio en la Revista *Proceso* puso al descubierto algunas de las actividades clandestinas de los 57 agentes de la DEA en México, al amparo de la inmunidad diplomática, en Informe Especial, "En la Ruta del Narcoestado," *Op. Cit.*, p. 39.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari anunció su decisión de revisar el Tratado de Extradición suscrito por ambos países y dispuso la suspensión de las actividades de los agentes de la DEA comisionados en México hasta determinar nuevos criterios de cooperación. Sin embargo, 24 horas después la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió reanudarla.

Pese a que los acuerdos bilaterales no permiten que los agentes antidrogas realicen en territorio vecino acciones encubiertas u operaciones directas de captura de narcotraficantes, recurrentemente se han dado casos de ese tipo desde el menor al más alto nivel.

Por ejemplo en mayo de 1995, agentes encubiertos de la DEA, con la anuencia de las autoridades federales, estatales y municipales mexicanas cruzaron la frontera para hacer cateos en domicilios de Ciudad Juárez en los que se pensaba se encontraban cuantiosos cargamentos de cocaína.

Nueve meses después elementos de esa agencia norteamericana participaron en la captura del Jefe del Cartel del Golfo, Juan García Abrego, no obstante que la Procuraduría General de la República informó que sus captores habían sido agentes de esta dependencia.²¹¹

Durante los últimos años el propósito de la DEA en el terreno estricto de la lucha antinarcóticos se ha centrado en presionar a las autoridades mexicanas para obtener mayores concesiones para la actuación de sus agentes en territorio mexicano como la portación de armas, operaciones directas o hasta el propio reemplazamiento de las policías mexicanas en el combate al narcotráfico.

b) Instrumento de presión política

La otra arista del papel de la DEA en México vinculada a la anterior; tiene que ver con los fines políticos de sus acciones que por sus consecuencias hacen dudar de los supuestos propósitos de la llamada "Guerra de las Drogas."

Desde el caso Camarena y particularmente desde que se *implantó el proceso de certificación* en Estados Unidos, año con año, la DEA ha lanzado campañas contra México en virtud de la

²¹¹ *Ibid.*, p. 39.

corrupción policiaca o por presuntos vínculos de funcionarios con el narcotráfico, pero sin proporcionar pruebas contundentes de sus acusaciones.

Las consecuencias políticas que provoca en México son aprovechadas por los propios agentes y funcionarios estadounidenses para negociar mayores concesiones que en el último episodio adquirieron dimensiones claramente injerencistas. El propósito es tratar con sus contrapartes mexicanas en la próxima reunión bilateral celebrada en el contexto de la amenaza del Congreso de Estados Unidos de decertificar a México:

- La Extradición a Estados Unidos de mexicanos acusados por algún delito.
- Instrumentación de nuevas leyes en México para la obtención de evidencias en operativos, inmunidad de testigos, operaciones encubiertas, negación de penas y protección a testigos tal y como ocurre en Estados Unidos.
- Conexión electrónica entre el centro y la Embajada de Estados Unidos en México.
- Expansión, adición y reubicación de las fuerzas existentes de la DEA en México.
- Creación de una fiscalía especial de lavado de Dinero en la Procuraduría General de la República.

Una de las últimas ofensivas contra México a propósito del narcotráfico, se dio a un mes de la llegada del presidente William Clinton, quien desde su arribo al poder en 1993 asumió como los nuevos desafíos de Estados Unidos "Los desafíos son muchos: el terrorismo; la amenaza presentada por las armas de destrucción masiva; el narcotráfico, la degradación ambiental; conflictos étnicos, religiosos y raciales; el cómo adaptarnos ante los inmensos cambios que se están produciendo en Asia y en otras partes del mundo."²¹²

Las afirmaciones sobre las verdaderas intenciones de la lucha contra el narcotráfico estadounidense se reafirman con la salida a la luz de testimonios sobre la corrupción existente al interior de la DEA, como lo ha denunciado el exagente Michael Levine, cuando afirma que el Gobierno de Washington, al que sirvió durante 25 años como agente encubierto infiltrando grupos de narcos sudamericanos, usa la guerra de las drogas como instrumento para intervenir en naciones con sistemas tan corruptos como el estadounidense.

²¹² Turbiville, Grahamlt y Mendel, William W, "El cambiante ambiente de seguridad," en *Military Review*, Revista Profesional del Ejercito de EE.UU., Escuela de Comando y Estado Mayor, Fort Leavenwork, Kansas, Vol LXXVII, Núm. 4, July-August, 1997.

La llamada guerra a las drogas es una absoluta falacia, epitome de la hipocresía de cómo funciona Washington donde los políticos y burócratas rutinariamente conciertan con los grandes narcotraficantes y solo persiguen a los que no tienen suficiente poder o conexiones políticas.²¹³

Un caso de corrupción al más alto nivel en la DEA lo constituye el de Edward K. O'Brien, supervisor especial (puesto de alta jerarquía de esa corporación) quien fue arrestado en Boston en 1989 acusado de haber transportado más de 70 kilos de cocaína.²¹⁴

Después de la Segunda Guerra Mundial, por su ubicación geográfica-estratégica, el territorio mexicano se convirtió en arena de disputa del conflicto Este-Oeste y en un país vital para la Seguridad Nacional Estadounidense.

La CIA organizó aquí operaciones encubiertas de contención y ataque al comunismo soviético y cubano, pero también actuaron directamente sobre personajes e instituciones nacionales. Varios hechos revelan el paso de la "compañía" en México y retratan al mismo tiempo el verdadero rostro de una agencia en franca descomposición:

a) El escándalo Irán-contras tuvo sus ramificaciones en México cuando a principios de los ochenta; la CIA utilizó un rancho en el estado de Veracruz propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero para entrenar a los contras nicaragüenses.

b) La CIA ayudó a escapar a Miguel Nassar Haro cuando fue arrestado en Estados Unidos y también lo apoyó para regresar a México. Nassar Haro, fue Jefe de la desaparecida Dirección Federal de Seguridad estrechamente ligada a la inteligencia estadounidense; era agente de la CIA cuando abusando de su poder, torturó, traficó con drogas y dirigió una banda de robacoches, según información de un exagente de esa misma corporación.

c) Existen fuertes sospechas de que el periodista Manuel Buendía fue asesinado por agentes de la CIA en mayo de 1984, para evitar que revelara la conexión de la agencia con narcotraficantes y narcopolíticos mexicanos. Días antes de su muerte, Buendía había recibido información sobre la alianza de Rafael Caro Quintero con la CIA.

²¹³ *El Financiero*, México, 3 de mayo de 1995, p. 48.

²¹⁴ Informe Especial, "En la Ruta del Narcotráfico", *El Financiero*, Op. Cit., p. 39.

Buendía dedicó parte de su trabajo profesional a seguir la pista a las actividades de la Agencia. En su libro *La CIA en México*, el periodista afirma que ésta, ha rebasado en numerosas ocasiones los objetivos de recabar información privilegiada para la toma de decisiones, convirtiéndose de hecho en una fuerza subversiva "Eliminadora de enemigos," orquestadora de golpes de Estado, como en el caso de Salvador Allende en Chile, de atentados contra la vida de sus enemigos, como los perpetrados contra Fidel Castro; proveedora de recursos y armas, como a la contra nicaragüense para derrocar gobiernos de ideología contraria a la aceptación de Washington.

En los últimos años la eficacia de la CIA fue sumamente criticada, pues no supo prever el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, ni logró persuadir al Gobierno Mexicano sobre la eminente crisis económica de diciembre de 1994.

Sin embargo, esos acontecimientos así como la crisis política han dado pie para que la CIA nuevamente considere como prioritario lo que ocurre en México, por lo que ha puesto en marcha un plan piloto que emplea tecnología de punta de cómputo y comunicación militar para recolectar y distribuir información sobre los problemas más críticos de la situación nacional.

El fenómeno del Narco-Estado no es ya sólo un concepto teórico que explica la penetración de los Cáteles de la Droga en las instituciones económicas, políticas, sociales, policiacas y militares de un país, sino una amenaza latente no muy lejos de convertirse en realidad en la medida en que se acrecientan los indicios que apoyan esa tesis.

Incuestionable en su poderío para reproducirse como un negocio multimillonario que alcanza todos los rincones del planeta vía la globalización de los mercados, así como en su poder desestabilizador; el narcopoder ha sido señalado por la mayoría de los países como un peligro para la Seguridad Nacional al que hay que enfrentar multilateralmente.

Sin embargo, la "Guerra contra las drogas" encabezada por Estados Unidos el mayor consumidor de estupefacientes en el mundo, no parece responder a esa necesidad, sino a satisfacer intereses de grupos políticos y una explícita estrategia económica encabezada por

organismos como la DEA y la CIA, cuya historia se ha visto envuelta en no pocos casos de corrupción.²¹⁵

En abril de 1986, a siete meses de las elecciones presidenciales y bajo fuertes presiones políticas del Congreso, Ronald Reagan, Presidente de Estados Unidos emitió una "Directiva de Decisión de Seguridad Nacional" en la que declaraba que el tráfico de Drogas era una "amenaza total" para la Seguridad Nacional de la Unión Americana.

Reagan inauguraba así una etapa superior de la lucha contra las drogas iniciada por Richard Nixon a fines de la década de los sesenta y que posteriormente se convertiría en un aspecto fundamental de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina.

Con la emisión de la "Directiva" se abrió paso a la participación de las fuerzas armadas en el combate a las drogas dentro y fuera de las fronteras estadounidenses pese a que en la élite militar hubo quienes rechazaron la idea. El involucramiento del sector castrense aunado a la creciente actividad de la DEA reforzó la estrategia de atacar el problema desde la perspectiva de la oferta y no de la demanda.

Dicha estrategia acarrió fricciones con varios países latinoamericanos productores, quienes vieron en las operaciones de las agencias antinarcóticos y militares de la potencia mundial, más que una ayuda, un gesto injerencista y contra productivo para la estabilidad de los gobiernos.²¹⁶

Hasta el término de la Administración Reagan la política antidrogas no experimentó grandes transformaciones salvo el mayor incremento de recursos económicos y militares para ese fin.

Quedó claro sin embargo que a pesar de la canalización de mayores apoyos no menguó significativamente la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes ni la violencia relacionada con el fenómeno dentro de territorio estadounidense.²¹⁷

²¹⁵ *Ibid.*, p. 35.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 38.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

Al tomar cargo como Presidente, George Bush intensificó la lucha antidrogas mediante la presentación de una nueva estrategia nacional contra la droga, la cual contempla una mayor participación de las fuerzas armadas y daba pie a mayores operaciones de la DEA en otros países.

Venciendo la resistencia del Pentágono para extender la participación militar, a mediados de septiembre de 1989, el Secretario de la Defensa Richard Cheney declaró que "detectar y combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales es una alta prioridad, una misión de Seguridad Nacional."²¹⁸

Otras acciones de la administración Bush en América Latina fueron el despliegue de barcos estadounidenses en las costas colombianas sin autorización de Bogotá; la construcción de bases de artillería para operaciones de la DEA en Perú; las amenazas constantes del "Zar de las drogas" William Bennett de enviar fuerzas especiales a las naciones andinas; el uso de satélites de información sobre territorio mexicano sin el conocimiento de las autoridades y el apoyo de Estados Unidos en la creación de una fuerza de choque multinacional contra las drogas".

Estas operaciones no podrían comprenderse sin tomar en cuenta el contexto internacional. Durante la Guerra Fría (y aún en la actualidad), Estados Unidos se arrogó el papel de defensor de la democracia y la hermandad "frente al totalitarismo comunista". En ese sentido la alianza para el Progreso impulsada durante el mandato de John F. Kennedy (1961-63) tenía como objetivos impedir la expansión del fenómeno revolucionario cubano a otros países y promover una relación económica más estrecha con las naciones del área.²¹⁹

Con Reagan en la Presidencia la lucha anticomunista estadounidense en la región se expresó en una mayor presencia militar en los países centro americanos y en apoyo tanto a gobiernos con problemas de guerrillas como en la promoción de fuerzas contra insurgentes, específicamente en Nicaragua. Pero una vez derribado el Muro de Berlín, desintegrada la Unión Soviética, en suma; desaparecida la "amenaza comunista" en el planeta, el "enemigo mundial cambió de rostro y de geografía centrándose en el Continente Americano.

²¹⁸ Bagley Bruce, Michael, *Los Mitos de la Militarización: Las Fuerzas Armadas en la Guerra Contra las Drogas*, México, FCE, 1993, p. 79.

²¹⁹ Informe Especial, "La Guerra contra las Drogas," en *El Financiero*, 4 de enero de 1998, p. 38.

Es en este contexto en que la DEA adquiere una mayor relevancia en la estrategia antidrogas, a la cual se suma la CIA en vista de la recomposición geopolítica mundial y del cambio de prioridades de la potencia hegemónica.²²⁰

²²⁰ *Ibid.*, p. 38.

VI. LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

Las instituciones y los organismos responsables de las funciones de la Seguridad Nacional en México, tienen a su cargo la obtención y el manejo de la información, para diagnosticar y evaluar los asuntos o conflictos que "amenacen" la seguridad interna o externa del Estado y la sociedad; y que permitan la toma de decisiones para su atención a través de los mecanismos institucionales de la operación de la Seguridad Nacional.

Este sistema de información (política, económica y militar) que permite generar los diagnósticos para la toma de decisiones, es lo que se conoce mundialmente con el nombre de "inteligencia", que no es otra cosa que la obtención de información para su clasificación, procesamiento y su análisis sociopolítico, cuyo objetivo es diagnosticar, explicar y anticipar el origen y las características de la problemática social, política y económica catalogada como amenaza a la nación; para la toma de decisiones del aparato del Estado, y la consiguiente operación o tratamiento ante tal conflicto. "Las actividades de los servicios de inteligencia comprenden, a grandes trazos, la obtención, análisis, protección, y el uso de la información [...] se trata de sistemas operativos diseñados para producir información (inteligencia), detener el robo de ésta (contrainteligencia) y producir insumos para la toma de decisiones políticas."²²¹

Estas prácticas para las funciones de inteligencia de los Estados, por su importancia política y estratégica, se apoyan en todo un aparato organizativo, humano y un equipo tecnológico sofisticado; sus recursos humanos se desempeñan con discreción. Por ejemplo, los agentes secretos son acreditados como personal diplomático en todas las embajadas del mundo, y también en las agencias para el desarrollo y la cooperación en muchos de los países donde tienen interés geopolítico.

No olvidemos que una de las actividades básicas para el equilibrio entre las grandes potencias durante la época de la "Guerra Fría," fue el desempeño de la inteligencia y contrainteligencia de las principales agencias en pugna: la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) y la Agencia Soviética conocida como la KGB.

²²¹ Bohórquez A, Eduardo y Soriano, Juan Pablo, "Inteligencia y Seguridad Nacional en México," en *Este País*, México, enero de 1995, p. 58.

En la actualidad, las actividades de espionaje y contraespionaje, forman parte de las políticas de Seguridad Nacional por la importancia que reviste el poder del manejo de la información, ya sea para los asuntos internos de la sociedad o para las relaciones internacionales. Entre los ejemplos de agencias de espionaje que han participado activamente contra el terrorismo, la guerrilla, los movimientos de liberación nacional, el narcotráfico y los conflictos nacionales interétnicos destacan las de los países de Israel, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, Hungría, y obviamente la CIA estadounidense. "Los servicios de inteligencia están íntimamente relacionados con el aparato de seguridad y ambos se justifican basados en la posibilidad de que aparezcan amenazas externas e internas. Para enfrentarlas, los gobiernos crean instituciones que se especializan en defender la Seguridad de la Nación."²²²

Ahora bien, no siempre han actuado las agencias de inteligencia para proteger la seguridad de la sociedad o de la Nación. En muchos casos han procedido más ante los intereses de los gobernantes o de algunos grupos de poder dentro del Estado, por la influencia que éstos ejercen en el aparato de inteligencia.

El poder de la información política, en muchas ocasiones, ha servido para coaccionar y reprimir a la población civil, al convertirse aquélla en una amenaza a la sociedad al ponerse al servicio de los gobernantes; o al momento de la toma de decisiones influyen para que se desvirtúen los objetivos de la información, conforme a los intereses de los grupos políticos en el poder. Al respecto, recuérdense los casos en que los aparatos de inteligencia se ocuparon de reprimir y eliminar a la población disidente: Alemania con Hitler, Chile con Pinochet, Nicaragua con Somoza, Haití con Duvalier, Argentina con Videla, Irán con Jomeini e Irak con Hussein, gobernantes que usaban y han usado los aparatos de inteligencia para convertirlos en policías políticos a su servicio. "La información es poder y su manejo sin controles puede lastimar a la sociedad o a algunos de sus miembros; el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen operatividad [es decir si tienen grupos especializados en el uso de la violencia] para combatir las amenazas."²²³

Por consiguiente, en la actualidad una de las exigencias o cualidades que deben tener las funciones de la inteligencia es contar con una reglamentación que permita dar a conocer la

²²² Aguayo Quezada, Sergio, "El espionaje ante la cultura cívica," *La Jornada Semanal*, México, No. 282, 6 de noviembre de 1994, p. 19.

²²³ *Ibid.*, p. 19.

información a la opinión pública: su uso, los mecanismos para su obtención y su actuación; información que debe estar reglamentada y clasificada por su importancia, para determinar hasta qué grado se le puede considerar a dicha información "Secreto de Estado".

Con respecto al asunto de "inteligencia", es del conocimiento de quienes se dedican a estudiar el tema, que en México existen dos grandes áreas de inteligencia: una, la de los organismos especializados del Gobierno Federal y, la otra, las Oficinas de la Inteligencia Político-militar de la Secretaría de la Defensa Nacional (de antemano diremos que es poco lo que se puede hablar de la inteligencia militar en México). Se sabe que dentro del ejército existe una oficina de inteligencia política. sin embargo, lo que se desconoce son sus funciones, alcances y limitaciones, así como sus vínculos con otros aparatos de inteligencia de Estado o si tan sólo tienen línea directa con el Jefe del Ejecutivo, su Comandante Supremo.

Esta sería una primera característica de una de las instituciones de inteligencia en México, su total hermetismo como todo lo que se refiere a las Fuerzas Armadas y el desconocimiento de toda relación o normatividad de estas funciones, en relación con la Seguridad Nacional.

Por consiguiente, nos referiremos a la Inteligencia del Gobierno Federal, o sea, a los organismos del aparato burocrático del Estado responsables de la Seguridad Nacional.

Uno de los primeros antecedentes sobre organismos dedicados a la información política de Estado, aparece en el año de 1929, con la creación en la Secretaría de Gobernación del Departamento Confidencial, cuyas funciones consistían en "realizar investigaciones políticas" para el gobierno.

En 1938 se creó la Oficina de Información Política en la propia Secretaría de Gobernación, con atribuciones similares a la anterior.

En 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, se integró el Departamento de Investigación Política y Social, cuyo objetivo era el de atender asuntos políticos internos orientado al control de los extranjeros residentes y visitantes en el país.

A partir de 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad por el Presidente Miguel Alemán, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la responsabilidad de apoyar actividades relacionadas con la Seguridad Nacional; pero en la práctica, fue una oficina dedicada al servicio del Ejecutivo en turno.

Así fue que durante varios sexenios, esta Dirección, junto con la Dirección General de Información Política y Social, también dependiente de la misma Secretaría de Gobernación, fungieron más como oficinas de policía política que de inteligencia de Seguridad Nacional. Se dedicaron a vigilar y reprimir a partidos políticos ilegales, grupos ideológicos, líderes de oposición o independientes al régimen y su aparato corporativo. "La Dirección Federal de Seguridad nunca informó ni fue supervisada por el Congreso o la sociedad; sus principales actividades consistían en la operatividad más que en el procesamiento de información; tenía como uno de sus métodos favoritos el uso de la violencia."²²⁴

Poco a poco la DFS, se convirtió -hasta su desaparición- en la policía política del Ejecutivo en turno. Sobre todo se recuerda su desempeño en los años sesenta y setenta, durante la guerra sucia del gobierno contra los movimientos de izquierda y la guerrilla urbana y rural; su actuación contra líderes y grupos de oposición que fueron más bien policiacos, represivos y de total impunidad ante la ley y/o la sociedad; llegaron a desaparecer y ejecutar a varios líderes y guerrilleros detenidos por sus "sabuesos" que organizados bajo una estructura paramilitar, llegaron a denunciarse como un escuadrón de la muerte. "La DFS, era un instrumento de coerción pensado para controlar a la población y para cumplir con su mandato que ignoraba la legalidad o legitimidad."²²⁵

Durante muchos años la DFS, hasta su desaparición en 1985, se convirtió en la oficina de la guerra contra los movimientos sociales de izquierda y a la vez, debido a su impunidad y ausencia de control legislativo, se infiltró en los asuntos del narcotráfico hasta convertirse en el brazo protector de esa actividad, con la complicidad de sus directores, al grado de tener en su nómina una lista considerable de agentes dedicados a la protección del narcotráfico. "Estas actividades del principal servicio de inteligencia mexicano facilitó la llegada y el auge del narcotráfico internacional que convirtió a Guadalajara en una de las capitales de la

²²⁴ *Ibid.*, p. 20.

²²⁵ *Idem.*

droga." ²²⁶

Como ya se vio, el suceso que derramó el agua del vaso, fue el secuestro y asesinato de un agente norteamericano de la DEA y su piloto mexicano, a manos de los narcotraficantes establecidos en la ciudad de Guadalajara. Fue este suceso junto con la presión política que ejerció el gobierno norteamericano lo que hizo que saliera a la luz la protección que la DFS, en contubernio con otras corporaciones como la Judicial Federal y la Policía Federal de Caminos proporcionaban a los traficantes de la droga. "Después de la aprehensión de José Antonio Zorrilla Pérez -quien como Director de la policía de la Federal de Seguridad fue encontrado culpable de proteger al narcotráfico- las indagaciones sobre el asesinato del cardenal Posadas Ocampo (1993) encontraron de nuevo a las policías mexicanas estrechamente vinculadas al narcotráfico." ²²⁷

En 1985, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado decreta su desaparición y crea en la misma Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), resultado de la fusión de la Federal de Seguridad y la de Investigaciones Políticas y Sociales.

Desde entonces hasta nuestros días, el auge del narcotráfico crece considerablemente, y es en el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid y posteriormente durante el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que se declara abiertamente (bajo presión de Estados Unidos), al narcotráfico como un "Asunto de Seguridad Nacional."

Se pretendió convertir a la DISEN en el organismo de inteligencia del gobierno; pero fue hasta el inicio del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari que se concretiza la idea y en 1989, se transforma en el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), organismo descentralizado del Gobierno Federal que constituye una institución especializada de apoyo y servicio a las principales instancias responsables de la Seguridad Nacional; su reglamento dispone que dicho Centro "está facultado para establecer un sistema de investigación e información para la seguridad del país."

²²⁶ *Ibid.*, p. 21.

²²⁷ Ramírez, Carlos, "Crisis de Inteligencia," *Indicador Político. El Financiero*, México, 26 de octubre de 1993, p. 45.

Y a la par del CISEN, el gobierno del Presidente Salinas de Gortari establece un Gabinete de Seguridad Nacional, que sería el responsable de la determinación y evaluación de las políticas en la materia, cuyo secretario técnico sería el director del CISEN (véase las funciones del CISEN en el anexo).

Dicho Gabinete se integró con las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, y la Procuraduría General de la República, bajo el mando de José Córdoba Montoya, Jefe de la Oficina de la de la Presidencia de la República.

La novedad de esta nueva disposición fue la inclusión del Ejército en el gabinete político, ¿bajo qué nivel de participación y coordinación? Lo desconocemos; pero su inclusión obedece a la necesidad de integrarlo en la toma de decisiones y a las presiones de los mandos militares, por participar en ellas y no sólo ser elementos actuantes ante los conflictos. Este acercamiento puede ser un buen intento de coordinación entre ambas inteligencias, la gubernamental y la militar.

No obstante la disposición de establecer un verdadero Centro de Inteligencia Nacional, se desvanece al poco tiempo de iniciadas sus funciones, debido a los cambios y renunciaciones de los directores del CISEN; el desconocimiento pleno de las funciones y actividades del Gabinete de Seguridad Nacional y la ausencia de una verdadera coordinación; la falta de información veraz a la opinión pública; los intereses políticos y la lucha entre los grupos de poder dentro del Estado; las viejas prácticas de las policías; la infiltración y la penetración de los narcopolíticos en todas las instancias de la vida nacional, por lo que sigue obstaculizándose la operación de una verdadera inteligencia de Seguridad Nacional dentro del Estado y el gobierno. "Hasta junio de 1993, el CISEN se caracterizaba por la desorganización, la superficialidad, la moral baja, la ejecución de funciones operativas, algunas de las cuales eran ilegales y violatorias de los derechos de los mexicanos. Estamos ante un servicio de inteligencia característico de los sistemas políticos autoritarios."²²⁸

El desconocimiento pleno de las actividades y resultados del CISEN, permiten afirmar que el Sistema de Inteligencia y Seguridad Nacional del gobierno ha demostrado su ineficiencia como tal.

²²⁸ Aguayo Quezada, Sergio, "El espionaje ante la...," *Op. Cit.*, p. 23.

"El problema de fondo es que los Organismos de Inteligencia y Seguridad Nacional no cumplen sus funciones [...] El CISEN no encaja en la estructura de la política interior del país, sino que depende de la oficina de la Presidencia de la República y por lo tanto se ha convertido en un brazo espía del Presidente de la República. Mientras tanto, las fallas en la Seguridad Nacional han provocado incidentes peligrosos para la estabilidad política del país." ²²⁹

A finales del sexenio salinista, en los momentos más conflictivos de la problemática de la penetración y la lucha contra el narcotráfico en el país, la aprobación del TLC, el nuevo orden mundial y la sucesión presidencial, el Ejecutivo Federal de nueva cuenta crea una serie de organismos como: el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, ²³⁰ la Coordinación de la Lucha Contra el Narcotráfico, el Centro de Planeación para el Control de las Drogas de la PGR, organismos todos ellos, que duplican funciones y que generan más incertidumbre e ineficiencia en la posible coordinación de las funciones de inteligencia dentro del gobierno.

Y de nueva cuenta, una vez que se inicia el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, se crea una Coordinadora de Seguridad Nacional que, al parecer, sustituiría al Gabinete de Seguridad Nacional. También aparece en escena una Coordinación Nacional de Seguridad Pública, para atender los problemas de la delincuencia en el país.

La realidad, de hecho, es que siguen las mismas fallas políticas e iguales intereses en juego, lo que no permiten generar una verdadera coordinación de Seguridad Nacional al servicio del Estado Mexicano y su sociedad.

Por último, a manera de conclusión de este apasionante y complejo tema, se dirá que, el Estado Mexicano y la sociedad en su conjunto, -no los funcionarios del Gabinete del

²²⁹ "Ramírez, Carlos, "Crisis de Inteligencia...", *Op. Cit.*, p. 45.

²³⁰ El Instituto Nacional de Combate a las Drogas se creó por decreto presidencial el 17 de junio de 1993. Jorge Carrillo Olea era coordinador de Combate de Delitos contra la Salud. El primer comisionado fue Jorge Tello Peón, posteriormente director del Centro de Investigación sobre Seguridad Nacional. El segundo fue Raúl Campos Rábago. El tercero, René Paz Horta, este proveniente del Poder Judicial. El cuarto comisionado, en la era del panista Lozano Gracia, fue Francisco Javier Molina Ruiz, exprocurador de Chihuahua, del gobierno de Francisco Barrio Terrazas. El antecesor de Herrán Salvatti fue el General Jesús Gutiérrez Rebollo, en Alonzo Enríquez, Manuel, "Parecido a Coello Trejo, pero ¡qué diferencia!; Herrán Salvatti y sus prioridades," *Impacto*, México, No. 2455, 23 de marzo de 1997, pp. 44-51.

Gobierno Federal, el grupo en el poder o un partido político- requieren contar con un solo organismo, que preste un servicio de inteligencia y Seguridad Nacional profesional en todos los sentidos. Que opere en todo el país y que cuente con medios y elementos en los principales centros de interés para México en el mundo: Un organismo manejado por especialistas en los diversos tópicos de la materia y no por políticos burócratas de sexenio.

Cuando mencionamos al servicio de inteligencia en el exterior, nos referimos a que se requiere tener todo un aparato de espionaje y contraespionaje adecuadamente preparado y con recursos técnicos y económicos suficientes, que le permita desarrollar su trabajo en el extranjero bajo la protección secreta de las embajadas y oficinas en el exterior, que están pendientes de los intereses nacionales de acuerdo con los compromisos ante Estados con los que México mantiene relaciones.

Por lo que respecta a los servicios de inteligencia en el interior de nuestra sociedad a todo lo ancho del territorio, se debe contar con una verdadera coordinación de inteligencia de todos los organismos de seguridad, policiacas y que incluya a las áreas respectivas de las Fuerzas Armadas; que evite la dispersión, duplicación, anarquía, filtraciones y fuga de información bajo la dirección de personal especializado, con una selección y capacitación pública, abierta y transparente, que no sea exclusiva de compadrazgos e intereses burocráticos de funcionarios en turno; con funciones y actividades legítimas que respeten los derechos humanos del individuo.

Lo anterior por supuesto requiere de una rigurosa legislación de todo lo que implican estas actividades bajo una contraloría social que las vigile y supervise; y a la vez que se cuente con un sistema normativo que permita clasificar la información "secreta" para poder darla a conocer o no a la opinión pública y así determinar los rangos de información que sean secretos de Estado, sus límites y sus tiempos de acceso a la misma.

En suma, llevar a cabo todo un proceso de democratización y de supervisión de los Servicios de Inteligencia con la participación directa del Congreso de la Unión y de la sociedad civil. "El Estado tiene derecho a obtener información y a protegerla siempre y cuando respete el derecho de los ciudadanos, a estar adecuadamente informados sobre los criterios y los métodos con los que el gobierno obtiene y maneja la información. ¿En dónde está el límite que protege los derechos de ambos? Es frecuente que cuando se habla de límites, el

gobernante utilice el concepto de la "Seguridad Nacional" que, de acuerdo con la doctrina más aceptada, debe ser defendida por el Estado." ²³¹

Ahora bien, no hay que olvidar cuál es la situación actual de toda esta problemática, sobre todo el grado de corrupción e infiltración en los aparatos de seguridad, inteligencia y policiacos vinculados a la poderosa mafia del narcopoder internacional y a los intereses de los grupos de poder político, dentro de la estructura de Estado y, sobre todo, los grados de dependencia de la inteligencia mexicana, subordinada a la estadounidense, como hemos visto a lo largo del presente trabajo.

Tarea difícil de llevar a cabo, pero existen intentos, sobre todo de las organizaciones civiles, las cuales día con día presionan más a nuestras autoridades para que cumplan la voluntad de la mayoría de la población y la aplicación de la ley.

²³¹ Aguayo Quezada, Sergio, "Espionaje y Seguridad Nacional", en *La Jornada*, México, 31 de junio de 1995, p. 12.

**CAPITULO CUARTO
AGENDA INSTITUCIONAL
Y SEGURIDAD NACIONAL EN
MEXICO**

CAPÍTULO CUARTO. AGENDA INSTITUCIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

Desde luego Octavio dijo Gallo, acudiendo en auxilio de su secretario.-
y su trabajo no es resolver los problemas políticos del país, sino crearlos.

No me entiendas mal, no estoy personalizando.

Crear problemas políticos es el trabajo de la mayor parte de la población
políticamente activa del país: reclamar derechos, exigir posiciones,
movilizar inconformes, ejercer jurisdicciones que se yo.

La tarea del gobierno y del secretario es la contraria.

Su tarea es resolver esos problemas, impedir que exploten,
entre otras cosas para que ustedes puedan seguirlos
creando en un clima de paz y armonía institucional".

Héctor Aguilar Camín, *La guerra de Gallo*.

En este capítulo se desarrollará la manera en que se integra una agenda de asuntos públicos, en este caso, la Seguridad Nacional en México. Para tal efecto, se considera pertinente la utilización del llamado *policy process* que es propiamente un dispositivo analítico intelectualmente de una política determinada.

En las siguientes líneas se prestará atención a los primeros pasos de la política, la formación de la agenda y la definición de los problemas públicos. Igualmente, se conocerán sus principales aspectos y cuestiones, así como algunas ideas y propuestas que se han formulado al respecto. De igual forma, se señalarán algunas características necesarias para el análisis de la problemática actual de la Seguridad Nacional en México. Por último, se elabora una propuesta de agenda institucional que contempla todos los temas que se involucran en mayor o en menor medida en la Seguridad Nacional.

Los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas de los estudios del desarrollo de la política, sostienen que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación (por ejemplo la política social, o la política económica), que modifican el sentido deseado y que por lo tanto obligan a revisar el curso de acción elegido. Estos cursos de acción van a producir resultados diferentes a los estimados, por lo cual es necesario tener rutas alternativas de acción que permitan al gobierno seguir poniendo en marcha posibles vías de operación.

En el caso de la Seguridad Nacional en México, muchas de las decisiones que, se han tomado en cuanto al tema, han dado resultados diferentes a los estimados, o en su caso, no se han cubierto las expectativas, por lo cual es necesario aplicar rutas optativas de acción

que obliguen al gobierno mexicano operar y resguardar eficazmente su Seguridad Nacional. Por ello, el Estado Mexicano, a través del Gobierno Federal principalmente, está obligado a utilizar todas las herramientas necesarias para cubrir este aspecto tan importante para la vida nacional.

I. FORMACIÓN DE LA AGENDA Y EL PROBLEMA PÚBLICO.

1. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA.

En los últimos años, las funciones del Gobierno-Estado se han modificado gradualmente. Esto ha llevado a una reestructuración de las obligaciones y responsabilidades que tradicionalmente eran de su competencia. Justamente, esta situación produjo nuevos ámbitos de competencia estatal, de ahí que no todos los problemas los podamos encasillar en el terreno de lo público, y de un sólo poder central. Para ello se han creado otras esferas en donde convergen diversos poderes que, si bien no son originados en el Estado, si determinan gran parte de la vida pública de una nación.

Bajo el rubro en el cual se están desarrollando los Estados nacionales, podemos señalar que actualmente hay asuntos estratégicos prioritarios, en los que el Estado tiene una participación conducente, mayoritaria y global, o materias que pueden ser de múltiples competencias. Un ejemplo de ello es el combate a la pobreza o el analfabetismo. Por el contrario, existen asuntos que por su menor importancia a los intereses del Estado, permanecen por largo tiempo sin que ello represente problemas agudos a la sociedad en general, máxime si son de índole privada. Es aquí donde inicia el debate de la caracterización de los asuntos, o son públicos o son privados, y en qué momento éstos últimos se convierten en públicos, y por tanto, en competencia del gobierno.

2. LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.

Sería muy complicado que un gobierno democrático pueda asegurar por sí sólo la definición de un problema público que no tuviera el consenso político de los ciudadanos. Por ello, el proceso de la política pasa a la etapa de definición, cuando el problema ya ha sido calificado de público y aceptado por el gobierno. Así, antes de definir los problemas públicos, es necesario que se ubiquen en la esfera pública, entendida ésta como el área dedicada a la convivencia colectiva plural y organizada, en donde los ciudadanos desarrollan sus actividades y manifiestan sus intereses.

Existe una máxima dentro de la actividad política que señala que quien define decide, que significa que éstos han tenido la capacidad de ofrecer un planteamiento político, pero también deja ver los Intereses políticos en cuestión y quiénes son los que tienen una influencia decisoria en esa área.

Por lo anterior, los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosos, sino también de esquemas mentales. Para ello la fuerte cohesión de una elite política pueda estrechar sus fuentes de información, sus análisis y las opciones políticas posibles.

Es importante advertir que los problemas públicos no son sencillos, ni fácilmente solucionables, por el contrario, muchos problemas públicos son de gran escala, complejos y en ocasiones interdependientes, por lo que se necesita una multiplicidad de variables que considerar y utilizar para su atención. Incluso, en ocasiones, los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver. Sin embargo, sea cual fuere el origen del problema, cuando éste se ubica dentro del terreno público, al gobierno, por razones de seguridad necesariamente tiene que considerarlo dentro de sus responsabilidades.

Asimismo, los instrumentos de los que puede hacer uso el gobierno son, en la mayoría de las veces limitados con relación a los problemas públicos cuya solución total termina, en la mayoría de las veces, incompleta. Por tal motivo, se parte de la idea de que no existe una solución total de los asuntos, sino una re-solución, en donde se debe hacer frente de manera consecuente y firme, hasta que el asunto se integre a una agenda sistemática de gobierno.

Además, existen los llamados problemas que no son reales, sino abstracciones relacionadas con determinados esquemas subjetivos y valorativos que los sujetos observan y experimentan, es decir, dimensionan un conflicto. A pesar de que son abstractos y confusos, tienen el mismo valor que los tangibles por la razón de que son poderosos incentivos para encender movilizaciones o protestas sociales.

De esta forma, el problema de los problemas públicos es la complejidad de construir y estructurar una definición aceptable que pueda alcanzar consenso, pero que por otra parte, debe conducir a una definición operativa que sea viable para una intervención de las herramientas de que dispone el gobierno.

Frecuentemente, una de las mayores dificultades en la definición y solución de los problemas públicos, es que los gobiernos elaboran una definición del problema que difiere de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Por lo que éstos deben ser planteados y estructurados, de manera que sean gubernamental y socialmente observables y aceptados por todos los involucrados.

Por el contrario, un problema mal estructurado posee una estructura débil e imprecisa que dificulta a los ciudadanos y al gobierno saber qué es lo que se va a resolver, como resolverlo y saber si las operaciones efectuadas llegarán a resolverlo. Más aún, el no lograr una definición reconocida por el gobierno, los partidos políticos y la sociedad en general, puede retrasar la re-solución del asunto.

Es de destacar que los grandes problemas públicos pueden dividirse en pequeños problemas manejables: esto es frecuentemente necesario no sólo por razones de conocimiento y por las técnicas de solución que vayan a aplicarse, sino porque existen razones institucionales del Estado para hacerlo, es decir, encontramos diversos Poderes del Estado, diversos niveles de gobierno, y oficinas gubernamentales que deben por cuestiones jurídicas, intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión, por ejemplo, el caso de la Seguridad Nacional en México (véase el Anexo).

Este procedimiento resulta práctico si partimos de la idea de que México es una República Federal, en donde se asientan un poder federal, poderes estatales y poderes municipales, cada uno con su respectiva área de influencia inmediata.

Asimismo, el ámbito internacional no puede soslayarse debido a que también puede influir en la construcción o re-solución de problemas públicos. No sólo los Estados con los que tenemos una relación geográfica, sino con otros allende las fronteras.

No obstante lo anterior, la estrategia analítica de dividir los problemas mayores en menores puede ser no adecuada en ciertos problemas, porque podría confundir los síntomas de la causa y ocasionar mayores problemas, y más cuando se trata de definir un problema como público y, posteriormente introducirlo en la agenda del gobierno. En estos casos se redimensiona el problema de manera interna, es decir, el posible acuerdo puede darse dentro del mismo problema de tal manera que no salga a la "superficie", es decir, que no se convierta en asunto de dominio público.

Como bien lo señala Luis F. Aguilar, "no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental "agenda" del gobierno".²³²

Para tratar de enfrentar estas situaciones, existe la llamada agenda de gobierno. Para efectos de esta investigación, la parte más interesante es su formación e integración. Los estudiosos del tema señalan que el proceso de formación evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Esto se acepta porque la agenda de gobierno impacta en todos los rubros políticos y administrativos.

En los asuntos del Estado existen dos tipos de agenda. La primera es llamada "sistémica", "pública", "constitucional" la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados, para consideración seria y activa por parte- de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional.²³³

²³² Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, en *Antología de Políticas Públicas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 24.

²³³ Citado en Cobb, R, y Elder, Ch., "Agenda Building and the Politics of Aging," *Policy Sciences Journal*, Vol. 13, n. 1, sept, 1984, en Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos... Op. Cit.*, p. 31.

Como ya se mencionó, la forma que adquiere la agenda de gobierno denota el grado de estabilidad política de un Estado. Asimismo, permite observar quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos, y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de convertir cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos y, finalmente cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la formación de la política.

Sin embargo en términos de gobierno y administración, es determinante ubicar quienes son los principales protagonistas, no sólo políticos, sino también económicos y sociales que estén dispuestos a enfrentar al gobierno con la finalidad de colocarse en los primeros lugares de atención pública. Lo anterior puede darse porque la más importante de las decisiones de gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda.

En ocasiones, el origen de los protagonistas, y sus problemas demandados puede tener distintos asuntos. Para ello es necesario tener en cuenta que un problema puede llegar a ser multidisciplinario, por lo que, las posibilidades de su re-solución aumenta en la medida en que el problema es complejo.

La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra en condiciones que le sean favorables y de si las cuestiones y demandas son o no tratables. También el interés de los participantes en intervenir en la toma de decisiones puede determinarse por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción, etc.).

Ahora pasemos a desarrollar nuestro concepto. Por agenda de gobierno sistémica e institucional se entiende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención, el conjunto de definiciones de esos problemas y

hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. Finalmente, hay que recordar que las propuestas de los partidos políticos recaen, en última instancia, en programas de gobierno.

La agenda sistémica tiende a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales que grandes números de la población comparten precisamente por su formulación genérica y que suelen ser indicaciones más que definiciones de área de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica y concreta. (Véase anexo tabla 2).

Por lo tanto, este tipo de agenda es siempre más general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, los teóricos señalan que pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que en cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.²³⁴

Aquí es importante recordar que si bien la agenda es del gobierno, los problemas que se consideran para la elaboración la componen, se originan y configuran en el sistema político, el cual a su vez, integra a todos los actores que, de una u otra forma, participan en el reparto y ejercicio del poder político. Asimismo, al ser cuestiones que inquietan y son relativas a los intereses de los ciudadanos, éstos consideran que deben ser asuntos a considerar por el Estado, y por lo tanto materia de atención por parte del gobierno.

En efecto, que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento

²³⁴ Obra indispensable para revisar el sistema político mexicano es *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano* de Daniel Levy y Gabriel Székely, México, COLMEX, 1985. En ella los autores consideran que la estabilidad política no implica necesariamente ausencia de flexibilidad y de cambios políticos (o económicos o sociales). La estabilidad política, significa el entendimiento de un régimen y de un modelo básico de desarrollo. Pero la estabilidad del régimen no garantiza la pasividad de los ciudadanos (y mucho menos su bienestar). Decir que el régimen mexicano está en crisis es totalmente discutible; decir que el mismo México está en crisis, en el sentido amplio, de que se enfrenta a enormes problemas económicos y sociales, recientemente agravados, es mucho menos discutible.

gubernamental, no se atiende hasta que el gobierno lo integra a su agenda; y menos aún, si no se le asigna un carácter prioritario. En este momento el gobierno puede ser iniciador de cuestiones en la comunidad política, participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines, pero no suele comportarse pasiva o reactivamente dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Por el contrario, interviene estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención.

Algo similar ocurre con las soluciones que se plantean en busca de la eliminación de distintos problemas. Existen etapas en donde podría haber temas a considerar, por parte de la agenda. Sin embargo, en ocasiones se carece de respuestas lícitas y viables aceptadas por los diversos núcleos del gobierno.

Desde el punto de vista político, el factor con mayor peso en la celebración de la agenda de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso, así como las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno.

Por último, tanto la sociedad y el gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre que rodea las decisiones públicas. Para que los problemas públicos tengan posibilidades de resolución es necesario que ambas partes de entrada acepten este esquema. Si el gobierno no tiene la capacidad de tener información confiable que emane del tejido social, debe tener una capacidad de reglamentación y coacción que supla esa ausencia. Los recursos materiales, humanos y económicos con los que cuenta permiten poder resolver problemas que los ciudadanos, de manera individual o a través de sus organizaciones son incapaces de resolver. Lo público es más de lo que podría significar el ámbito de lo civil y más allá de lo que podríamos entender como esfera gubernamental.

Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes a todo error.²³⁵

²³⁵ Cfr. la *Introducción del Estudio de Políticas Públicas* de Luis F. Aguilar Villanueva, en *Antología de Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 15-74; a Lindblom E, Charles, *El*

II. ASPECTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

En este apartado de la investigación, conforme a la problemática y el análisis desarrollado, se plantea una reformulación operativa y práctica más que una definición teórica y dogmática del concepto de Seguridad Nacional y su gama de variables conceptuales e ideológicas que conlleva dicha categoría analítica (al respecto consultar el primer capítulo de la investigación). Conforme a la actual coyuntura del país y a las experiencias aquí analizadas, se propone una serie de elementos que coadyuven a la definición de una concepción política de la problemática y el tratamiento de la Seguridad Nacional en México. Lo anterior se logrará a través de una organización administrativa única, una agenda especializada y un proceso constante de definición de los asuntos y/o amenazas a la Seguridad Mexicana, que puede implementarse, a través del Estado y el gobierno, con la participación directa de las Fuerzas Armadas, los Poderes Legislativo y Judicial, bajo la supervisión de una contraloría social y civil que permita la toma de decisiones ante los conflictos y/o amenazas a la Seguridad Nacional.

Uno de los resultados del presente trabajo, relativos al uso, la práctica y operación del concepto de Seguridad Nacional en México, desde el punto de vista teórico, funcional, práctico y organizativo, dentro de las esferas y organismos responsables del Estado mexicano, es afirmar que se ha manifestado de una manera subjetiva, abstracta, contradictoria y sobre todo poco práctica y duplicada que no concuerda con los objetivos y antecedentes manifestados en las normatividades y decretos de creación de sus organismos responsables.

Si a lo anterior se agrega como se ha visto en los antecedentes históricos del concepto, que es una categoría de difícil definición y operación: "Lo primero es que no tiene sentido definir la Seguridad Nacional en lo abstracto; tiene que construirse con base en un examen de los contextos socio-históricos, los valores culturales y las necesidades, percepciones y expectativas de pueblos y estados específicos [...] no es una categoría absoluta, objetiva o

Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrúa, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 210 y, Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997, pp. 98-115.

universal: es relativa, subjetiva y socialmente condicionada.”²³⁶ Lo que permite, que el concepto sea permeable y posibilite su tratamiento metodológico conforme a las necesidades propias de la problemática del país.

A pesar de estas contradicciones teóricas y prácticas, en la actualidad el concepto ha venido operando en las esferas del Gobierno Federal, hacia el interior de la sociedad y fuera de sus fronteras a través de la política de relaciones exteriores del país.

Tradicionalmente, el concepto de Seguridad Nacional durante muchos años y hasta la fecha, se ha definido como la acción de la defensa de la soberanía, las instituciones, de la independencia, los intereses nacionales y los Estados (Apartado V del Primer Capítulo). Fundamentos de toda una concepción nacionalista resultado de la filosofía social de la Carta Magna de 1917, que a últimas fechas ha perdido el sentido nacionalista y operativo, debido a los cambios en las políticas de desarrollo neoliberal de los últimos sexenios y los nuevos problemas sociopolíticos, económicos y de la calidad de vida que se ha generado en el país.

Los sucesos experimentados por México desde el primero de enero de 1994 a raíz de la rebelión zapatista y los siguientes acontecimientos que han cambiado al país, como el asesinato del candidato del PRI, la ola de secuestros y atentados, la delincuencia urbana, la creciente militarización del sistema policiaco, las evidencias de preparativos e importaciones de armas para la contra insurgencia rural y urbana y los indicios de una mayor y profunda descomposición social gestada al calor de una política económica que ha llevado la concentración de la riqueza a extremos impresionantes, han disipado totalmente la confianza en la capacidad del sistema político para mantener la paz social y la seguridad.

Es de crucial importancia reconocer que el deterioro de los pilares sociales, económicos, políticos y normativos sobre los que se ha sustentado la estabilidad de México, se hizo más notorio y patente a partir de la adopción de políticas económicas puestas en vigor bajo la influencia de la “Condicionabilidad” de los acreedores internacionales del país a raíz del tipo de negociación de la deuda externa que siguió a la crisis de 1982, como respuesta a las necesidades del aparato productivo y de las fuerzas sociales y regionales internas articuladas alrededor de un proyecto nacional.

²³⁶ Aguayo Quezada, Sergio y Baeley, Michael (comps.), *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 27.

La llamada "globalización," tal y como se ha experimentado en México, obedece a diseños económicos funcionales a los intereses de los países capitalistas más desarrollados y han sido las instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial actores internacionales de primer orden en las políticas económicas implementadas por el gobierno mexicano.

Esa forma de "globalización" se ha traducido en formas de "integración" con Estados Unidos donde los espacios de soberanía e independencia del país se reducen considerablemente, no solo por lo que se refiere a las políticas económicas en lo rural, industrial, minero y el área de servicios financieros, sino también en rubros en los que se modifican aspectos básicos de jurisdicción y de la misma constitución, en cuyo contexto esta subsumido el concepto de "Seguridad Nacional Mexicana."²³⁷

Así, dentro de esta concepción poco a poco se ha perdido vigencia en los conceptos básicos de la Constitución Política, que se integraron en la concepción de la Seguridad Nacional mexicana, como eran los de: aprovechamiento y dominio directo de los recursos naturales renovables y no renovables; control de las áreas estratégicas de nuestra economía; democracia; justicia social, control del espacio marítimo y del aéreo exclusivos.

Por consiguiente, todos estos cambios e interpretaciones han generado incongruencias y contradicciones del concepto en la práctica de la Seguridad Nacional en México, por lo que, a últimas fechas, estas contradicciones metodológicas han retomado nuevos cauces e intereses políticos, académicos y teóricos y sobre todo nacionalistas y democráticos, a los cuales me sumo con mi aportación en el presente trabajo.

Por tanto, es indispensable, empezar por distinguir y definir las políticas, los objetivos, los problemas y las amenazas al Estado, a su gobierno y a la sociedad; los mecanismos para su operación; los organismos responsables de la seguridad y la inteligencia; el marco conceptual y jurídico que determine sus funciones, responsabilidades y límites que permitan distinguir las verdaderas amenazas a la nación en su conjunto, dentro del proceso actual de la problemática social, económica y política; su geopolítica y las complejas interrelaciones de acuerdo con el nuevo orden mundial.

²³⁷ Saxe, Fernández, John, "Seguridad Nacional Mexicana en La Posguerra Fría," en *Sociológica*, México, No. 25, octubre de 1994, p. 150.

Si partimos del punto de vista de que desde una concepción tradicional y subjetiva, la Seguridad Nacional se considera una política del Estado que se instrumenta a través del gobierno para garantizar la integridad del territorio, las instituciones y la sociedad, nos encontramos con un proceso que tiene que ver con el desarrollo socioeconómico y las acciones democráticas del país, que hay que redefinir dentro de ese proceso de transición de la sociedad mexicana.

Ahora bien, es importante precisar y diferenciar cuáles son los ámbitos de la Seguridad Nacional en los apartados de: Seguridad del Estado, Seguridad del Gobierno y Seguridad Nacional, ya que por experiencia en el caso de México éstas se han prestado a una confusión y un manejo teórico y metodológico contradictorio y de interés político dentro de los grupos de poder en la estructura de gobierno.

En el caso de México, el concepto de Nación es único y responde por sus condiciones históricas y socioculturales a una sola estructura de país, como nación mexicana, por lo que para los fines del presente trabajo, se considera dentro de esta categoría de Nación a los conceptos de Estado y Gobierno; ya que el Estado es el que genera el contenido político y determina su estructura de gobierno, su filosofía y su programa de proyecto nación conforme a la Constitución Política. "Por esto, cuando hablamos de Seguridad Nacional nos estamos refiriendo, en principio, a la Seguridad de la Nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o a la del gobierno, si bien es cierto que son éstos quienes tienen la máxima responsabilidad de la seguridad de la nación, como en todo sistema político representativo [...] se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidades internas." ²³⁸

Aquí está lo complejo del asunto de la operatividad del uso del concepto, el que ha llevado por el camino de las ambigüedades y los intereses en los altos niveles de decisión del gobierno a los responsables de definir las acciones de Seguridad Nacional. Sobre todo, por el sistema presidencialista del Estado Mexicano, lo suficientemente fuerte que permite enajenar la tutoría de la seguridad al servicio del Ejecutivo en turno, como se ha visto con anterioridad (Apartado VI del Capítulo Tercero). "Al anteponer la seguridad del gobierno a la

²³⁸ Aguayo Quezada, Sergio, *En Busca de la Seguridad...*, Op. Cit., p. 395.

del Estado, y ésta a la de la nación, se distorsiona la relación entre Estado, gobierno y nación, que contravienen al concepto de gobierno y Estado al servicio de la nación.”²³⁹

Es en estos niveles de decisión en los que ocurren las principales contradicciones en acciones y en la forma de atención que lleva a cabo el gobierno y las Fuerzas Armadas ante algunos conflictos sociales o políticos, ya sea en forma independiente o coordinada, siempre anteponiendo la justificación de la amenaza a la Seguridad del Estado, cuando las amenazas no son otra cosa que amenaza al grupo de poder o a determinados funcionarios. "El estudio de las fronteras entre gobierno, Estado y nación permitirá establecer con mayor claridad en la práctica política las atribuciones del Estado y del gobierno en materia de Seguridad Nacional, lo que conducirá a su vez a una definición más precisa del concepto mismo de Seguridad Nacional.”²⁴⁰

Y así, poco a poco se ha generado la complejidad de los asuntos de la Seguridad Nacional y sus organismos responsables, al grado de que, al presentarse serias controversias y hasta conflictos políticos internos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas los asuntos de amenazas contra el Estado y sus instituciones o a la soberanía territorial y nacional, se han sucedido en muchos casos comprendidos en la historia de México. (Apartado III del Capítulo Tercero).

Ahora bien, como proceso metodológico, antes de plantear cualquier definición, se iniciará del hecho de que la Seguridad Nacional debe ser vista como las políticas y acciones para beneficio de la sociedad en su conjunto, bajo la dirección del Estado y los órganos de gobierno como los responsables de su operación; pero no para el beneficio o para el servicio de sus autoridades o terceros. "Aunque la reflexión es reciente, en el discurso y la práctica oficiales se distinguen, nítidas, dos concepciones encontradas e incompatibles. Por un lado, se maneja una definición amplia que equipara a la seguridad con el desarrollo, la democracia y la independencia. Por el otro, se mantiene esa visión tradicional que iguala la Seguridad Nacional con la interna y con el control de las oposiciones por medios autoritarios.”²⁴¹

²³⁹ *Ibid.*, p. 395.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 396.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 29.

Se trata de visiones inacabadas y en una transición que se resolverá por una realidad que a continuación esbozamos. El régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari aceleró una revolución económica estructural que incluye la privatización de la economía, la reducción en el tamaño del Estado y una apertura de la economía al exterior. Independientemente de estar o no de acuerdo con las medidas, estas tienen repercusiones domésticas porque entre otras cosas, implican un abandono de un viejo supuesto del nacionalismo mexicano: Estados Unidos fue siempre visto como la principal amenaza potencial a la soberanía (y por tanto a la seguridad) bajo el nuevo modelo económico la vecindad se convierte en oportunidad.

A continuación, se propone una concepción de lo que se considera implica la problemática de la Seguridad Nacional y su interpretación, que permita coadyuvar a la definición que requiere el país y su desarrollo y a la vez que se proporcionen más elementos para abundar en la definición de esa política democratizadora que debe consolidarse en el Poder Ejecutivo y su administración de gobierno, con el objeto de beneficiar y proteger realmente a la sociedad en su conjunto y que permita, a la vez, definir una verdadera agenda y una toma de decisiones de la Seguridad Nacional en México.

El tema, por lo que respecta al trabajo, tendrá por su metodología, algunas observaciones teóricas en los planteamientos y sus proposiciones; pero deja claro que pretende aportar elementos para definir áreas de investigación, problemas, acciones y políticas precisas para mejorar la operación y las funciones de los órganos responsables de la seguridad y la inteligencia del Estado mexicano.

Las desviaciones y los riesgos son muchos, sobre todo teórico metodológicos, pero lo esencial es contribuir con ideas y alternativas a esta problemática que como la han clasificado muchos de los estudiosos del tema, "es un concepto riesgoso y de gran poder dentro de la estructura de gobierno mexicano." Así pues, la intención es aportar una conceptualización actual sobre Seguridad Nacional en México, a la sociedad y a las políticas de Estado sobre el particular.

En primer lugar, partiremos de la afirmación que hace Sergio Aguayo al señalar: "En el libro del general Gerardo C. R. Vega, se define a la Seguridad Nacional como la condición permanente de libertad, paz y justicia social dentro de un marco institucional y de derecho que procuran los poderes de la Federación. En el ámbito interno, mediante acciones

políticas, sociales, económicas y militares tienden a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardan la integridad territorial y ejercen la soberanía y la independencia." ²⁴²

Según el investigador, esta concepción del general Vega es apropiada por tener la "suficiente amplitud como para poder incluir la multiplicidad de retos, domésticos e internacionales, que enfrenta la nación mexicana," además agrega, "porque recoge la esencia de las mejores definiciones que se han formulado en México, teniendo como origen la Constitución de 1917" y hace una última consideración al afirmar que, "la "condición" de seguridad la procuran los "poderes de la Federación" "; aunque presenta una carencia, que en su opinión podría ser, que se carga hacia la agenda positiva, por lo que la agenda tendría que completarse, según el investigador, "con algunos criterios que permitan integrar la agenda negativa de los retos, problemas y amenazas [...] Es indispensable establecer con mayor precisión qué criterios separan las amenazas, de los problemas o temas de la seguridad." ²⁴³

Conforme a lo anterior, el especialista sugiere que para cualquier propuesta se deben reunir los siguientes requisitos: que tuvieran permanencia en el tiempo y que afectaran a buena parte de la nación y no al gobierno o a un grupo o individuo; para lo cual sugiere que se hagan los estudios del caso pertinentes; el otro requisito que plantea es el reto político. Se refiere a la necesidad de que se den los controles sociales sobre las actividades del Ejecutivo; y concluye al afirmar que, este aspecto político, "sólo puede corregirse con una reforma del Estado y del sistema político que pasa por la democratización." ²⁴⁴

En el mismo libro, los investigadores Luis Herrera Lasso y Guadalupe González, parten del supuesto de que el concepto de Seguridad Nacional "ha estado prácticamente ausente de la vida política mexicana," pero según su opinión, en los últimos años se ha utilizado de manera creciente. "Esto se debe a que los retos fundamentales para la Seguridad Nacional parecen rebasar los límites de los conceptos tradicionales de soberanía e independencia en la medida que también existen amenazas que se originan en fallas internas del proyecto

²⁴² *Ibid.*, p. 128.

²⁴³ *Ibid.*, p. 28.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 129.

nacional." Al respecto hacen su propuesta que define a la Seguridad Nacional como "el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior."²⁴⁵

También se toma en cuenta otra referencia, en este caso por contener elementos que sintetizan las atribuciones tradicionales de las Fuerzas Armadas respecto a la Seguridad Nacional y es la relativa a los supuestos que nos da el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

En el capítulo de Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior, en el apartado relativo a la Contribución de las Fuerzas Armadas a la Seguridad Nacional y al Desarrollo, se lee: "las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial. Asimismo, las Fuerzas Armadas participan en el proceso de desarrollo integral de la nación coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas y a la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables y no renovables y de todo tipo con que cuentan el territorio y mares nacionales."²⁴⁶

Ahora bien, aquí hay que hacer una reflexión sobre la diferencia entre seguridad y defensa nacional, que nos plantean los autores citados (Herrera Lasso y Guadalupe González), que nos permite distinguir esa diferencia operativa en la práctica y en la definición de las acciones de las Fuerzas Armadas ante la Seguridad Nacional. "Por razones que tienen que ver con la historia y la geopolítica de México, el concepto de Seguridad Nacional difícilmente puede entenderse, en sentido estricto, como la defensa militar de la soberanía y el interés nacional."²⁴⁷ Esto quiere decir - y así se plantea en el Apartado I del Capítulo Primero- que el país, en su proceso histórico por la defensa de su soberanía territorial jamás ha hecho

²⁴⁵ Herrera Lasso, M. Luis y González, G. Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la Seguridad nacional en el caso de México," en Aguayo Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida...*, *Op. Cit.*, p. 391.

²⁴⁶ *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. 33.

²⁴⁷ Herrera-Lasso y González C. Guadalupe..., *Op. Cit.*, p. 399.

gala de convertirse en una potencia bélica ni en un país con intereses de expansión territorial, sobre todo por su cercanía con la primer potencia del mundo, por lo que es totalmente imposible que al estar bajo la dominación y dependencia del sistema hegemónico regional estadounidense, el país tuviera la necesidad de convertirse en una potencia militar en Latinoamérica, pero a pesar de las invasiones estadounidenses en su territorio, no puede convertirse en un enemigo o enfrentarse militarmente a su vecino norteño.

Ante esto, México, por tradición, se ha convertido en un país que antepone la diplomacia, a través de las relaciones exteriores ante cualquier conflicto fronterizo, binacional, regional o mundial. "Los gobiernos de México, frente a las posibles amenazas del exterior, han descartado la defensa militar como el puntal de su esquema de Seguridad Nacional y han elaborado, cada vez con mayor sofisticación, esquemas de independencia y soberanía más acordes con su situación geopolítica y sus posibilidades reales de acción en el ámbito internacional, que descansan de manera muy limitada sobre el probable uso de la fuerza."

248

La anterior aclaración no quiere decir que el país se abstenga de mantener todo un aparato, un esquema militar y una filosofía de defensa de su soberanía y territorio nacional a través de sus Fuerzas Armadas.

En este contexto, los términos de una definición de Seguridad Nacional deben ir más allá de la concepción de la defensa nacional como una función de las Fuerzas Armadas. "No sólo no es el concepto de Seguridad Nacional sinónimo de defensa nacional, sino que tampoco las misiones de las Fuerzas Armadas se restringen al ámbito exclusivo de la defensa nacional."

249

De esta manera ocurre que en el Plan Nacional de Desarrollo 89-94 "se ratifican las funciones asignadas al Ejército en la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como en el ámbito social, en la lucha contra el narcotráfico, en la participación en desastres naturales y en la defensa del ecosistema." ²⁵⁰

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 400.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 400.

²⁵⁰ *Ibid.*

Aquí hay que dejar claro una vez más que, debido al ámbito actual de las acciones de las Fuerzas Armadas, además de la defensa territorial, la vigilancia de las aguas territoriales, la de la zona económica exclusiva, la de su espacio aéreo, la de sus fronteras y de las instalaciones estratégicas, tiene asignadas las de la lucha contra el narcotráfico y en acciones por asuntos y conflictos netamente sociales y políticos y en otros ámbitos fuera de su competencia. Es necesario, como se ha dicho a lo largo del trabajo, redefinir el papel de las funciones y estructura de las Fuerzas Armadas ante la Seguridad Nacional actual.

Por consiguiente, a partir de la problemática y experiencias aquí estudiadas y los resultados obtenidos en el desarrollo del trabajo y conforme a los objetivos y planteamiento del propio diseño de investigación, a continuación se hace la reformulación de una definición operativa de la Seguridad Nacional con la correspondiente propuesta de nueva agenda de la misma.

¿Cuál sería la propuesta para una reformulación a la concepción, la problemática y un intento de definición política de la Seguridad Nacional en el caso específico de México? Su objetivo sería, como ya se ha manifestado, aportar elementos para la continuidad del desarrollo constante del proceso técnico y metodológico del uso operativo del concepto de Seguridad Nacional en México, para su aplicación por el Estado a través de los órganos e instituciones de gobierno responsables del estudio, aplicación y tratamiento de la Seguridad de la Nación.

En primer lugar, se parte de la premisa de considerar de suma importancia política, histórica y nacionalista para el Estado Mexicano, el sustentar, como base de la concepción de la Seguridad Nacional en México, los conceptos tradicionales (y aquí se coincide con algunos especialistas en la materia) que provienen de nuestra Constitución Política de 1917, sobre: soberanía, integridad territorial e independencia nacional, conceptos claves de las principales aspiraciones de todo Estado-nación, que de acuerdo a nuestra Constitución se refieren al aprovechamiento y dominio directo de nuestros recursos naturales renovables y no renovables; al control de las áreas estratégicas de nuestra economía, a la autodeterminación política y económica del Estado; a la seguridad de la sociedad; a la preservación de la democracia, la justicia social, la estabilidad política y el orden interno.

Lo anterior, es requisito indispensable para conservar el proyecto nacional emanado de la filosofía social de la Carta Magna, debido a las posiciones actuales del gobierno mexicano

que se han realizado, a través de las reformas a la Constitución, las exigencias de los acuerdos políticos con el Fondo Monetario Internacional y a los sistemas financieros internacionales del gran capital. Es necesario, por tanto, rescatar y reivindicar la independencia política, económica y social del país, ante la nueva dependencia en que se encuentra frente a la economía globalizada.

Ahora bien, si se continúa con los aspectos conceptuales para la definición y reformulación de la problemática de la Seguridad Nacional, se dirá que las políticas de Seguridad Nacional en México deben responder y a la vez estar enmarcadas dentro del proceso global del desarrollo socioeconómico general que instrumenta el Estado mexicano. Sus acciones, por tanto, tienen que ver con la problemática social de todas las fracciones y grupos de la sociedad mexicana y no sólo debe atenderse a grupos de interés económico y/o político determinados o a funcionarios o sectores de la administración pública o al mismo jefe del Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, las políticas y acciones en la materia deben estar dirigidas y coordinadas por un órgano especializado de Seguridad Nacional e inteligencia, descentralizado del gobierno federal, que coordine la actuación de las Fuerzas Armadas, las Procuradurías Federal, del Distrito Federal y estatales, Ministerios Públicos del fuero local y federal, las instituciones de seguridad pública, así como las Secretarías de Estado vinculadas con dicha problemática, en los casos específicos de atención y tratamiento de los asuntos y conflictos que se clasifiquen como de Seguridad Nacional. Así también, debe responsabilizarse de las tareas de investigación, diagnóstico, evaluación y todo lo concerniente a las funciones de inteligencia, por lo cual será necesario, al mismo tiempo, crear un órgano que pudiera ser un Consejo que supervise y controle las funciones y actividades del organismo de Seguridad Nacional; dicho Consejo estaría integrado por todos los sectores de gobierno, Fuerzas Armadas, y grupos sociales, involucrados en el ámbito de la problemática de la Seguridad Nacional.

Lo anterior sólo será posible si existe una normatividad clara, que especifique por un lado la problemática de la Seguridad del Estado, lo que es y no es amenaza al Estado, a sus instituciones y a la sociedad en general, ya sea por condiciones internas o por acciones externas de otros Estados que pudieran conducir a situaciones de conflicto a la nación, a la región o en el ámbito mundial. A la vez, legislar sobre lo que es y no es información secreta

de Estado y hasta qué nivel y momento puede darse a conocer a la opinión pública; que especifique funciones, límites, niveles de actuación, coordinación y supervisión de todos los organismos involucrados en el ámbito de dicha problemática. Sobre todo, que reglamente la actuación de las Fuerzas Armadas en este campo de la Seguridad Nacional, por lo que será necesario procurarle participación directa al Congreso de la Unión en el proceso de reglamentación y supervisión, que cree también una representación de contraloría civil que vigile dichas actuaciones.

Dentro de todo ello, que se conciba un esquema de democratización a todos los niveles de la vida nacional. Para tal fin, tiene que reestructurarse la actual administración pública federal para permitir la aplicación de tales medidas.

De esta manera el Estado mexicano podrá proporcionar a la nación garantías suficientes a través de las diversas acciones políticas, económicas, sociales y militares.

Conforme a lo anterior, a continuación se presenta una propuesta de definición en el sentido amplio de la problemática que implica en México la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional es el proceso político que implementa el Estado y su gobierno con legitimidad y representación nacional para dar protección y seguridad a sus instituciones, a los diversos grupos sociales, a los recursos naturales, a las fronteras, mares, espacio aéreo y a las instalaciones estratégicas. Garantiza la soberanía, la integridad territorial y la independencia económica de la nación, dentro del marco jurídico y normativo del proyecto nacional y del programa de desarrollo económico, a través de un organismo o institución especializada y descentralizado del gobierno federal, que sería el que instrumentaría los procesos de investigación, análisis, evaluación e inteligencia en todos los ámbitos de la vida nacional y en las regiones de su interés al exterior del país. Este organismo permitiría determinar los criterios para la toma de decisiones por las autoridades respectivas, ante las manifestaciones, amenazas o acciones, resultado de las contradicciones de la formación social mexicana, o de los intereses de expansión y/o dominación hegemónica de otra nación que perturben el orden público y nacional. Mediante un conjunto de actividades y medidas preventivas y operativas de carácter económico, social, político y militar al interior de la nación y en una estrecha vinculación entre la política exterior del Estado y la vinculación y

equilibrio de ambos factores, el organismo permitiría garantizar la estabilidad política, la justicia social, la libertad individual, los derechos humanos y la independencia nacional.

Por consiguiente, a esta problemática se le presenta toda una agenda de conflictos y amenazas constantes de acuerdo a la problemática nacional e internacional, por lo que debe contemplar, en forma permanente, la institución responsable de la seguridad y la inteligencia, para determinar los niveles y las orientaciones de las amenazas y sus objetivos, ya sean al Estado, a sus instituciones, a determinados grupos sociales o de interés común para el país y otras naciones.

A continuación presentaremos una relación de los principales fenómenos o problemas de la agenda de la Seguridad Nacional en México.

III. PROPUESTA DE AGENDA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.

Una vez que se ha analizado el desarrollo y la problemática de la Seguridad Nacional en México, hasta llegar al planteamiento de una reformulación conforme a la actual problemática nacional, se presenta cuáles serían los principales problemas, fenómenos y amenazas a la seguridad en términos de una agenda institucional.

Es necesario estructurar un proyecto alternativo para la generación de una nueva política pública, para la atención y el tratamiento de la Seguridad Nacional en México, que se instrumente a través de un órgano descentralizado del gobierno federal con atribuciones propias que contenga y defina su estructura de operación bajo los siguientes criterios:

- ❑ Llegar a plantear una propuesta de ley que contemple el sistema de coordinación y definición del marco conceptual y jurídico de la Seguridad Nacional, de ser necesaria, la participación institucional, sobre todo la correspondiente a las Fuerzas Armadas y policiales.
- ❑ Definición de objetivos del organismo responsable; el tratamiento de la problemática de la seguridad y la inteligencia nacionales.
- ❑ Definición permanente de las políticas para cada uno de los aspectos o fenómenos que conforman la agenda de la Seguridad Nacional.
- ❑ Definición de los recursos humanos, técnicos, materiales, determinación de atribuciones y funciones de las áreas responsables de la investigación, análisis, evaluación y estrategias de operación y tratamiento de los asuntos de la seguridad.
- ❑ Clasificación y definición de una agenda permanente y otra coyuntural en el ámbito nacional y de amenazas comunes en el ámbito internacional que se consideren de Seguridad Nacional, identificar el origen, la procedencia y la composición de la supuesta amenaza.

Estos serían algunas de las principales exigencias para una reformulación de las políticas de Estado para la atención de la Seguridad Nacional en el caso específico de México.

Por lo que respecta al punto de la definición de una agenda institucional de seguridad, a continuación se presenta una relación de las cuestiones actuales que conformarían los ámbitos o escenarios de las amenazas a la seguridad, mismos que requieren una constante definición y actualización, acorde a la problemática de la formación social mexicana, su proyecto económico de desarrollo y también conforme a las coyunturales relaciones del nuevo orden mundial y del esquema de la Seguridad Internacional.

En primer lugar, se pretende clasificar dichos fenómenos, realidades, conflictos o amenazas en relación con las principales categorías que integran la teoría del Estado. Cabe hacer la aclaración que dicha clasificación no es única ni permanente, además de que cada escenario puede afectar indistintamente diversas áreas del Estado.

Lo importante de la agenda institucional será dejar claro el tipo de amenaza, los escenarios potenciales, su forma de manifestarse y su(s) objetivo(s) específico(s) de afectación o agresión, además de la determinación de las áreas o grupos sociales involucrados que permitan definir la toma de decisiones.

Aquí es donde se debe de tener perfectamente claro el punto de vista y el marco conceptual de aquellos que analicen y determinen dicha incertidumbre; por lo que es necesario y determinante que los especialistas responsables del análisis y tratamiento de dicha problemática se enmarquen en la estructura operativa del órgano responsable bajo los criterios científicos, objetivos, sociales y políticos determinados de antemano para evitarse desviaciones, contradicciones, ambigüedades y juego de intereses dentro de la estructura de poder de los grupos de funcionarios en el gobierno federal, partidos políticos, grupos de interés, que desvirtúen las políticas de la Seguridad Nacional.

A continuación se clasifican los principales escenarios, áreas o ámbitos que son susceptibles de verse amenazados o en peligro por las diversas acciones o conflictos que se manifiesten en la sociedad nacional y en las relaciones internacionales.

- Fronteras norte y sur.
- Mar patrimonial.
- Espacio aéreo.
- Recursos naturales y medio ambiente: aire, tierra y agua.
- Instalaciones estratégicas: obras hidráulicas, hidroeléctricas, termoeléctricas, campos petroleros, petroquímicas y refinerías, puertos marítimos y aeropuertos, bases militares y navales y sistemas de comunicación.
- Espacio marítimo

- Instituciones y organismos estatales y federales.
- Marco jurídico y orgánico de la administración pública.
- Fuerzas Armadas.
- Proyectos y programas de desarrollo socioeconómico.
- Elecciones locales, estatales y federales.
- Obras públicas.
- Sistema económico y financiero.
- Deuda externa pública y privada.

- Grupos y fracciones de clase.
- Partidos políticos.
- Organismos sociales, políticos, económicos, servicios y productivos: grupos, sociedades, asociaciones, uniones, empresas, corporaciones, federaciones, confederaciones, cámaras.
- Asociaciones religiosas

A continuación se presenta una relación de problemas que generan conflictos o amenazas a la Seguridad Nacional.

◆ Penetración ilegal e indebida del territorio nacional.
◆ Obras y programas de gobierno mal diseñados.
◆ Incapacidad de gobernar y mala administración.
◆ Violación y transgresión de las leyes.
◆ Marginación, miseria y rezagos sociales acumulados.
◆ Desocupación laboral de la población.
◆ Migración y bracerismo.
◆ Demandas y peticiones políticas y sociales de la población.
◆ Lucha política por la democracia en diversos ámbitos nacionales.
◆ Presiones políticas de las estructuras de poder nacional.
◆ Movimientos y levantamientos campesinos y guerrilleros.
◆ Dependencia externa: alimenticia, tecnológica, económica, militar, inteligencia, empréstitos financieros y monetarios, acuerdos comerciales, proteccionismo económico.
◆ Pérdida de competitividad.
◆ Narcotráfico: producción, distribución y consumo.
◆ Narcopoder nacional e internacional.
◆ Violación a los derechos humanos.
◆ Deterioro y contaminación ambiental.
◆ Agotamiento de los recursos naturales.
◆ Efecto invernadero, calentamiento de la tierra, destrucción de la capa de ozono, lluvia ácida.
◆ Desastres naturales.
◆ Políticas y acciones externas: Ley Rodino contra indocumentados e ilegales en EU. Penetración y violación del territorio por la lucha contra el narcotráfico mundial, leyes proteccionistas y boicots comerciales; conflictos regionales interétnicos y nacionales, acuerdos comerciales, globalización de la economía y el mercado

mundial, proliferación de armas nucleares y pruebas atómicas; desechos tóxicos y radiactivos, basureros nucleares, plantas nucleoelectricas, industria nuclear militar; flujo de refugiados y de inmigrantes, actos terroristas internacionales, infiltración ideológica.

En este orden de ideas la agenda institucional estaría conformada por los siguientes problemas:

➤ Problemas ambientales.	➤ Relación con Estados Unidos.
➤ Educación.	➤ Relación comercial con Estados Unidos y Canadá (TLC).
➤ Analfabetismo.	➤ Integración económica con otros bloques.
➤ SIDA.	➤ Deuda externa.
➤ Narcotráfico.	➤ Dependencia financiera.
➤ Inseguridad pública.	➤ Reducción del precio del petróleo y balanza comercial.
➤ Suministro de agua.	➤ Instituciones supranacionales
➤ Transporte.	
➤ Desempleo.	
➤ Comercio informal.	
➤ Vivienda.	
➤ Servicios de salud.	
➤ Violación de los derechos humanos.	
➤ Sobre población.	
➤ Conflictos indígenas.	
➤ Conflictos financieros.	
➤ Reforma del Estado.	
➤ Corrupción.	
➤ Canales inadecuados de comunicación con las Organizaciones no Gubernamentales.	

Con base en lo analizado y propuesto, ya se puede contar con elementos de mayor tratamiento conceptual, que permiten apoyar la propuesta de creación de un órgano público que dicte los lineamientos integrales de Seguridad Nacional, así como los instrumentos necesarios y oportunos para su aplicación y control.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

Como lo pudimos observar en las páginas anteriores, el concepto de Seguridad Nacional es ambiguo y complejo, tanto por su contenido, como por los enfoques y connotaciones doctrinarios e ideológicos que obedecen a los diversos intereses nacionales otorgados por cada país a "su" respectiva Seguridad Nacional. Esto hace que nos encontremos ante un concepto dinámico y en constante proceso de reformulación, fenómeno éste que se ha acentuado a partir del término de la Guerra Fría y del proceso de globalización de la economía.

En una primera etapa, la Seguridad Nacional se equiparó a la capacidad de una nación para proteger sus instituciones, ciudadanos y valores internos ante las amenazas exteriores. En ello, la geopolítica tuvo una participación relevante. Era entendida como el vínculo entre la geografía y la política, cuya característica esencial era su subordinación a la política internacional de los Estados-Nación. En todo ello, el factor geográfico era un elemento determinante. De esta forma, la Seguridad Nacional se extendía más allá de los límites geográficos de un Estado.

De ello se derivaron diversas corrientes y escuelas que constituyeron el sustento teórico e ideológico de la estrategia militar durante la Primera Guerra Mundial.

Las tesis de la geopolítica adoptadas por los Estados Unidos, conformaron las bases teóricas del "destino manifiesto," lo que justifica el expansionismo mundial en su propuesta de seguridad continental, que alcanza su auge durante la Segunda Guerra Mundial. Los elementos claves que se utilizaron para la formulación de la doctrina de Seguridad Nacional en esa etapa fueron: poder militar, espacio geográfico y seguridad e interés nacionales.

El nuevo orden geopolítico mundial derivado de los adelantos tecnológicos manifiestos en mayor cantidad y mejores armas, imprimió características particulares a la concepción de la Seguridad Nacional en dicho contexto. Durante la posguerra, la seguridad mundial se basa en el equilibrio del poder militar y nuclear de los dos grandes bloques antagónicos de aliados que surgen, a pesar de la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por su parte, en este mismo contexto la Seguridad Nacional en el Continente Americano, se basó en el argumento de la amenaza del comunismo, lo que provocó que los países latinoamericanos fuesen incorporados en la política expansionista e intervencionista de defensa hemisférica estadounidense. En algunos casos, esto provocó y/o apoyó el establecimiento de gobiernos militares, *v. gr.*: Nicaragua, Chile y Brasil, entre otros.

El caso de México presenta características peculiares derivadas de su formación social y de la vecindad con los Estados Unidos. El origen revolucionario del Estado mexicano y su proyecto de nación plasmado en la Constitución de 1917, dan a México un sitio destacado en el ámbito internacional que norma sus relaciones ante los demás países bajo los criterios siguientes: solución pacífica de los conflictos y la no-intervención en los asuntos internos de los países.

Congruente con su filosofía nacionalista y pacifista, México se caracteriza por la institucionalización del ejército bajo el mando supremo del Presidente de la República y por su estructura orgánica relativamente pequeña comparada con la de los ejércitos de otros países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Chile). Esto ha permitido que las funciones relativas a la Seguridad Nacional se instrumenten bajo las órdenes del Presidente de la República.

Por otra parte, la caída del Muro de Berlín constituyó la "evidencia" del triunfo del modelo capitalista sobre el socialismo se inicia una nueva relación de poder en el ámbito mundial: la transnacionalización del capitalismo cobra auge y sofisticación; dos años más adelante se desintegra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y varias de sus Repúblicas se enfrascan en guerras fratricidas. Algunos otros países pertenecientes a Europa del Este inician cambios en sus regímenes políticos y económicos; y algunos sufren las consecuencias de haber estado sometidos a fuerzas políticas autoritarias y antidemocráticas. *V. gr.*: Croacia, Polonia, Eslovenia, Chechenia, Serbia, Bosnia y Herzegovina.

Así, la década de los noventa se inicia con graves crisis económicas, financieras y territoriales, con un sólo poder militar hegemónico: los Estados Unidos; y con tres bloques económico-financieros: la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico, y la

región de América del norte mediante el Tratado de Libre Comercio (TLC) México-Canadá-Estados Unidos y los posteriores tratados con los demás países de Centro, Sudamérica y el Caribe.

Los cambios arriba señalados habrían de incidir significativamente en el concepto de Seguridad Nacional. Aparentemente la única superpotencia militar era los Estados Unidos, sin embargo, las Repúblicas desprendidas de la Unión Soviética también poseían armamento militar y nuclear. Aún más, países que no habían desarrollado su carrera armamentista y nuclear, como Brasil, India, Pakistán, Argentina, lo hicieron, y por lo tanto, reestructuraron el mapa geopolítico mundial. Adicionalmente, un elemento que considerar para la redefinición de la Seguridad Mundial y de la Seguridad Nacional de muchos Estados, incluido el mexicano es la energía nuclear. No sólo entendida como base de las armas nucleares, sino también como factor de desarrollo económico. Aunado a esto, la interdependencia mundial trajo consigo un factor más concreto: la operatividad de la Seguridad Nacional en cada país.

Por otra parte, con la desaparición de la Unión Soviética; y más allá de las dificultades en sus instituciones políticas y económicas, así como en su tejido social, Rusia dejó escapar las verdaderas fuerzas de sus mafias criminales internas. Después de la separación de las repúblicas soviéticas, ese país fue un factor de inestabilidad para todos los demás países del orbe, básicamente en el orden económico, sin pasar por alto el riesgo que provoca para los países europeos, principalmente, las guerras internas rusas.

La globalización del mundo hace que los Estados no estén solos en los conflictos internos y externos. Esto ha implementado un nuevo tipo de pensamiento estratégico donde sus temas se refieren a los fines y no a los medios ni a los recursos operativos.

Sumada a la nueva visión estratégica, igualmente se ubica la orientación dada a las economías emergentes referente a sus gastos militares. A partir de esta dualidad de exigencias actuales, se hace necesario el estudio de la adecuación de las diferentes políticas a las necesidades del momento. Por ejemplo, que el gasto público destinado a cubrir aspectos de índole social, no sea menor que los destinados a la actividad marcial.

Las necesidades del momento hacen que el empleo del poder militar, como medio para obtener seguridad, se haya vuelto demasiado costoso en relación con otras alternativas tendientes al accionar en foros internacionales. El concepto de seguridad realizado por la ONU (1986), ha variado en su concepción original (La guerra nuclear general resulta muy poco probable en el mundo de Posguerra Fría, siendo mucho más probable que se produzcan conflictos regionales basados en causas étnicas, raciales, religiosas, económicas y sociales). Los conceptos actuales comprenden no sólo a la actividad militar, sino también al poderío económico, al desarrollo social, al progreso de la ciencia y especialmente a la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral.

De lo expuesto, se obtiene que el factor de poder militar ya no es sinónimo de seguridad en forma exclusiva, sino que es una parte del todo, aunque esencialmente indiscutible. A partir de aquí cobra vital importancia la vinculación que existe entre el sistema político gobernante y su factor de poder militar. Esta vinculación estará dada por los valores a preservar, desde la supervivencia política y sus facultades de ejercer soberanía, hasta lo más concreto como un desarrollo tecnológico libre de presiones. Es decir, el interés nacional es lo que se pone en juego, determinado como objetivo para este factor de poder. De la misma forma, podemos observar en el desarrollo de la tecnología militar un factor de impulso de las economías nacionales. Está demostrado que la industria militar remolca en gran medida a diversos sectores de la actividad económica, y no sólo eso, sino que también incide de manera directa en la forma en la que los países distribuyen su gasto público, y que por lo general parte de él se destina a la actualización de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, de singular importancia es que, la sustitución del "enemigo a vencer" será la columna vertebral del nuevo concepto de Seguridad Nacional que regirá las interacciones en el ámbito mundial. Si se parte del hecho de que Estados Unidos representa el poder militar hegemónico mundial, surgen una gran variedad de posibles sustitutos al fantasma del comunismo: los indocumentados, el narcotráfico (incluyendo las drogas sintéticas), el factor ecológico, el crimen organizado, el desarrollo tecnológico, las religiones, los productos naturales que son base para el desarrollo económico y social (petróleo, agua potable, productos del campo) y los conflictos regionales e interétnicos, entre otros más,

Cabe señalar que la seguridad mundial va más allá debido al armamentismo convencional y nuclear el cual se disemina en todo el orbe (China, Francia, India y Pakistán no han suspendido sus pruebas nucleares); los conflictos regionales se han agudizado por las miserables condiciones de vida de millones de seres que no cubren sus necesidades más apremiantes; el creciente deterioro ambiental que amenaza seriamente la sobrevivencia de la humanidad.

Todo ello nos indica la necesidad imperiosa de que las naciones desarrolladas asuman con responsabilidad los riesgos de un desarrollo depredador y que se comprometan a revertir el deterioro de los recursos naturales del planeta. También a que construyan una convivencia armónica entre todas las naciones y los seres humanos, en donde la equidad económica y la democracia sean las principales características.

Por otra parte, la conformación del Estado Mexicano contemporáneo -caracterizado por la institucionalización de su sistema político- ha impreso matices particulares que adoptan, adaptan y evolucionan el concepto de Seguridad Nacional: de una concepción de defensa del territorio y soberanía nacionales, ha devenido una acepción más amplia en términos de dejar de cumplir o cumplir los grandes objetivos nacionales consagrados en la Constitución de 1917: una sociedad más justa e igualitaria en el marco de la paz y la democracia. De estos conceptos se deriva una amplia gama de actividades inherentes a los eventos internos del país y a las posiciones políticas referentes a los asuntos externos: conceptos nacionalistas de aprovechamiento y dominio directo de nuestros recursos; control estatal de las áreas estratégicas; integridad territorial; soberanía nacional; preservación de la democracia y la paz social; la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de los conflictos.

Como ya se mencionó, el concepto de Seguridad Nacional está en constante formulación dadas las circunstancias con que se elabora e instrumenta. Esto sucede en todos los países siempre y cuando se retomen sus características internas y el grado de interrelación que guarda con respecto a los demás países del mundo.

México no puede sustraerse de este fenómeno y, lo que es más, parecería que tanto en su ámbito interno, como en sus relaciones con el exterior, subyace un destino manifiesto

"determinístico" con tintes estadounidenses que en ocasiones alcanzan un matiz dramático, v. gr.: épocas de crisis agudas en su economía y periodos pre y poselectorales. Esta situación no es actual. A través de la historia, Estados Unidos siempre ha estado pendiente de la situación mexicana, y cuando las condiciones lo favorecen, se involucra directamente en nuestros asuntos.

Así las cosas, en cuanto al tema de la Seguridad Nacional, México ha tenido que enfrentar básicamente dos vertientes: en el ámbito externo, sus relaciones con Estados Unidos y su postura ante los foros internacionales y en el ámbito interno, la inseguridad pública y el crecimiento del narcotráfico, así como los delitos de cuello blanco; incluido el lavado de dinero.

La relación con Estados Unidos, se ha caracterizado por una irrenunciable interacción de las condiciones socioeconómicas asimétricas de ambos países, las que se manifiestan en una dependencia comercial y financiera de México con respecto a su vecino del norte, a la vez que existe también un incesante flujo migratorio de mano de obra mexicana hacia ese país. Por su parte, desde el punto de vista político y social, los Estados Unidos han impulsado, desde diferentes frentes, de manera abierta y sin respetar la legislación del país, el desarrollo de instituciones democráticas.

Igualmente, los Estados Unidos han asignado a México diversos grados de interés para "su" Seguridad Nacional, según los intereses estratégicos que mantengan en la región en un momento determinado v. gr.: el petróleo, vías de comunicación, minerales, y el consolidamiento de las instituciones y prácticas democráticas como elementos básicos para poder desarrollar e invertir económicamente en territorio mexicano.

Por lo que respecta a los principios de política exterior manifiesta en los foros internacionales, México ha mantenido su postura a favor del derecho a la autodeterminación de los pueblos, la no-injerencia en los asuntos internos de las naciones; la solución pacífica de los conflictos y su oposición a participar en planes y programas de defensa continental e intervenciones militares ocurridas en otros países. En el plano económico, nuestro país de ha caracterizado por ser un protagonista. Desde los años del proteccionismo económico, hasta la liberalización económica que ha traído, entre otras cosas, acuerdos comerciales con

otros países, sin soslayar el fomento económico que entre particulares ha tenido como resultado el crecimiento económico en determinadas áreas de la economía.

Las dos vertientes aquí analizadas presentan una magnitud y complejidad tal, que la viabilidad de nuestro país como Nación gira en torno al equilibrio que entre ambas logre el gobierno mexicano mediante el diseño, elaboración y aplicación de una política en la materia que integre a todos los organismos responsables de la Seguridad Nacional, bajo lineamientos claros y actividades específicas.

Asimismo, la creciente industria del narcotráfico deriva en gran medida de la grave situación económica del país, y en particular de los ciudadanos, y más concretamente, en los habitantes del campo mexicano. El fenómeno del narcotráfico tiene demasiadas repercusiones sociales, las cuales se reflejan en las conductas de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado. El narcotráfico también ha abierto nuevas vetas que revelan que esta actividad tiene ramificaciones en países sudamericanos, en calidad de productores primarios, y que finalmente las pistas de sus ganancias pueden encontrarse en países de Europa, Norteamérica, el caribe, entre otros.

Por su parte, la inseguridad pública está ligada a varios aspectos. Uno de ellos es el referente al crimen organizado, el cual trastoca los cimientos del Estado. Si un Estado no puede garantizar la seguridad mínima de sus integrantes, su permanencia y supervivencia no tiene razón de ser. Al igual que el problema del narcotráfico, la inseguridad pública también está ligada a la situación económica y tiene consecuencias sociales. Pero ese no es la única fuente de origen, también lo puede ser la cultura política y democrática de los ciudadanos, en especial con respecto a las instituciones mismas del Estado y las interrelaciones entre sus integrantes. Hay que recordar que si bien la tan mencionada "Reforma del Estado" comprende la transformación de instituciones y prácticas políticas, es necesario que, primeramente, esos cambios estructurales estén acompañados de un cambio de conductas en los ciudadanos. Sólo de esa manera podrá observarse resultados en la convivencia civil.

El lavado de dinero y los delitos de cuello blanco son factores que también pueden vulnerar la Seguridad Nacional del Estado mexicano. En este ámbito debemos considerar que su

principal común denominador es el dinero, y dinero que no sólo se maneja entre particulares, sino en donde el Estado a través del gobierno, interviene en su control. Igualmente, este dinero puede llegar a ser de interés público, y por lo tanto, sujeto a ser garantizado por el Estado. Asimismo, el lavado de dinero si bien no puede ser erradicado, sí es posible tener un control sobre las instituciones y su marco normativo que es en donde necesariamente tienen que involucrarse: las entidades financieras.

Para ello, es necesario contar con un diagnóstico, lo más amplio posible sobre los principales problemas que inciden en la Seguridad Nacional.

A continuación se mencionan los problemas más representativos dentro del contexto de la globalización y el fin de la Guerra Fría.

1. La crisis de la deuda externa se convirtió en el "talón de Aquiles" para los países llamados del Tercer Mundo. En el caso de México, "la crisis de caja" de 1982 ha sido y seguirá siendo uno de los padecimientos más difíciles de superar (recuérdense la devaluación de diciembre de 1994 y el paquete financiero de rescate "fast track" de Bill Clinton).

La deuda externa, por tanto, sigue vigente como una forma de dependencia que impone modalidades de desarrollo a los países deudores, México entre ellos.

Dichas "modalidades" se establecen a través de la firma de "Cartas de Intención" con el Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante las cuales los países deudores se comprometen a aplicar medidas restrictivas al gasto público, equilibrar sus finanzas públicas, emprender el combate a la inflación, la desincorporación de empresas públicas, topes salariales y recorte de personal, desaparición en la medida de lo posible de sindicatos independientes, contratación de personal de forma individual, entre otras.

Los efectos desastrosos que estas medidas han obtenido en el comportamiento de la economía nacional, representan un alto costo social al incrementarse el desempleo y deteriorarse aceleradamente el poder adquisitivo de los trabajadores.

También es importante resaltar que el problema de la deuda (externa e interna) tiene varias aristas que analizar. Desde el punto de vista politológico, la deuda de México puede llegar a ser un factor de inestabilidad política entre los actores políticos. Inestabilidad que se ha reflejado año con año durante la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales reflejan nítidamente los alcances y prioridades que el gobierno espera de la situación económica del país.

Desde el punto de vista administrativo, la deuda es motivo de una mejor planeación en la política económica. Al existir mayores ingresos o egresos (el pago al servicio de la deuda) la administración de los recursos que llegan o se destinan a ella, debe estar mejor programada. También debe tener un mayor rigor en la planeación, organización, ejecución, y evaluación de los recursos económicos y financieros.

El descontento social que estas modalidades generan, así como los movimientos de protesta que de ellas se derivan, inciden en la Seguridad Nacional toda vez que amenazan la estabilidad política y la paz social.

Demasiados escenarios se han elaborado a partir de la supuesta suspensión del servicio de la deuda externa. El no pagar el servicio que la deuda genera, hubiera significado, en primer lugar, ya no estar en la condición de ser sujetos de crédito, y por lo tanto, desarrollarnos en una dinámica fuera del área de los principales organismos financieros internacionales. Casi seguro, nuestro desarrollo económico y social hubiera sido más lento y cada vez más aislado de los procesos de globalización y regionalización. Asimismo, en cualquier momento tendríamos que haber acudido a estos organismos financieros para solicitar créditos frescos, y casi con seguridad, las tasas de interés que nos hubieran impuesto estarían demasiado elevadas (sobre todo en las instituciones privadas). De esta forma, recobrar nuevamente la confianza de estos organismos hubiera sido muy difícil, lenta y con toda seguridad hubiéramos perdido muchos años de desarrollo económico, político y social.

2. Ante la incapacidad de la economía nacional de generar los empleos que demandan los mexicanos en número cada vez más creciente, se intensifican los flujos migratorios de compatriotas que buscan mejores condiciones de vida en Estados Unidos. El carácter de indocumentados los hace víctimas de trato discriminatorio y de una feroz persecución por

parte de las autoridades migratorias de aquél país. Actualmente se lleva a cabo la militarización de la frontera México-Estados Unidos, por parte de este último, para detener el paso de indocumentados, argumento bajo el cual se les somete a toda clase de atropellos a los derechos humanos de los migrantes.

Los indocumentados en particular y la población de origen latino en general, son objeto de ataques violentos en los discursos preelectorales de los Estados Unidos. Como ejemplo se cita la promoción y adopción en el Estado de California de la Ley 187 que restringe los servicios educativos y médico-asistenciales a los residentes mexicanos y obviamente a los indocumentados. Esto sucedió en California, pero no se descarta que en algún otro estado de la Unión Americana puedan surgir decisiones de la misma naturaleza.

Por otra parte, también motivada por la situación económica, en la frontera sur de nuestro país, se vive una situación similar. Sólo que en este caso, los indocumentados son ciudadanos centroamericanos que buscan adentrarse a territorio mexicano, para posteriormente intentar cruzar nuestra frontera con los Estados Unidos. En muchos casos se ha documentado que también en el sur les son violados sus derechos fundamentales a los indocumentados. Pero también, dada la escasa vigilancia en algunas zonas, ha servido para que guerrilleros o exguerrilleros se internen, para participar en movimientos armados en el país.

3. Las interacciones que se generan en la zona fronteriza entre autoridades, indocumentados, población "flotante" y residentes, traslapa incursiones de las autoridades estadounidenses hacia territorio mexicano las que violan la soberanía nacional; así como flagrantes violaciones a los derechos humanos de nuestros connacionales. Y no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde el punto de vista social y cultural. Varias ciudades de nuestro país que colindan con Estados Unidos muestran cambios en sus costumbres y valores. Los "cholos", "pochos", y "chicanos" son factor de desestabilización social, política y económica en esas zonas, lo que provoca que las identidades sociales e históricas se pierdan paulatinamente.

4. Por lo que se refiere al delicado tema del combate al tráfico de drogas, el interés estadounidense en la materia ha adquirido un "excesivo" tinte político, a grado tal que se

constituye en arma efectiva para el intervencionismo de Estados Unidos durante la década de los noventa.

Prueba de ello lo constituye el hecho de que ante los volúmenes crecientes de droga que consume la sociedad estadounidense, las preguntas que surgen son: ¿Incapacidad? ¿Falta de voluntad política? ¿Corrupción? Quizá la combinación de los tres factores sea la explicación de que a medida que aumenta el poder del narcotráfico, deja tras de sí su conocida secuela de corrupción y violencia, crece la percepción de que la llamada guerra contra los enervantes es sólo un instrumento de presión de la política exterior estadounidense y que Washington no tiene intenciones reales de reducir el ingreso y consumo de drogas.

Lo anterior adquiere relevancia al cuestionarse ¿Cómo es que Estados Unidos, con recursos económicos, tecnológicos, materiales y humanos abundantes, no puede detectar y capturar más narcoaviones y detectar movimientos financieros relacionados con el lavado de dinero? O también ¿Cómo es que en el país en donde se consume la mayor cantidad de enervantes en el mundo no existe ningún capo poderoso e importante? En contraste, se invierten más esfuerzos en detener, a través de la construcción de murallas, y deportar indocumentados mexicanos.

El endurecimiento estadounidense en la lucha contra las drogas en el ámbito mundial forma parte de una estrategia que coloca al narcotráfico como el nuevo enemigo a vencer tras la caída del muro de Berlín. No obstante que la guerra contra la corrupción y el crimen organizado de cualquier modalidad, así como los países que demuestren inestabilidad política, económica y social, también está bajo la observancia estadounidense.

Esta política norteamericana de una mayor participación militar -en la guerra hemisférica contra las drogas- tenderá a acentuarse, dado que Estados Unidos ha considerado tradicionalmente su zona de influencia natural a América Latina.

5. En el caso de México, al igual que para los países Centro y Sudamericanos, la ferocidad estadounidense por frenar el cultivo y consumo de estupefacientes, ha generado malestar y enfrentamientos internacionales, en los cuales poco o nada logran los gobiernos de dichos

países. Un ejemplo claro de esto es la "certificación" unilateral que anualmente otorga el gobierno de Washington a los países que tienen alguna relación con la producción, comercio y combate contra las drogas. Otro caso es la solicitud de extradición que los Estados Unidos realizan en contra de narcotraficantes de otras nacionalidades diferentes a la estadounidense, para ser procesados y juzgados en las cortes americanas.

Por ello, México está obligado a aprender de las lecciones que han plagado su historia. La presencia de divisiones al interior nos puede llevar a retroceder en el camino del desarrollo, sea cual fuere su ámbito de acción: político, económico, de seguridad interna, etc.

6. En este contexto, resultan alarmantes las declaraciones que hiciera el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, al referirse a México "como uno de esos casos en los que las fronteras desaparecen entre el interés nacional y el interés internacional y las políticas interior y exterior se confunden." Respecto a las implicaciones que esta "arrogancia del poder," —dice el especialista Jonh Saxe-Fernández— obtienen en la política económica y social de nuestro país, rebasa por mucho la capacidad de una nación soberana para que pueda mejorar y definir asuntos vitales, como el exterior y la reestructuración de las políticas específicas por sector de actividad económica. Los organismos supranacionales, que no respetan fronteras ni jurisdicciones, son un claro ejemplo de la confusión y falta de precisión en las áreas destinadas a desenvolverse.

7. Al abundar en las referencias sobre México, recientemente, en una audiencia organizada por el senador Helms, se deslizaron sutiles presiones por parte del Subsecretario de Estado para asuntos Antinarcóticos, Robert S. Gelbart, respecto a los cambios en la estrategia antinarcóticos del gobierno mexicano, a fin de abrir la puerta a una mayor colaboración en la materia con Estados Unidos.

Para México, el narcotráfico se convirtió en un asunto militar y de Seguridad Nacional al declararse la guerra contra los cárteles de la droga nacional e internacional (Medellín y Cali, Colombia; del Golfo, de Juárez y de Tijuana, México). La sofisticada organización y funcionamiento de dichos cárteles así como el armamento de que disponen, exige la actuación coordinada y simultánea de todas las dependencias y entidades del gobierno federal que inciden en la preservación de la Seguridad Nacional.

La diversidad de dependencias y entidades involucradas, así como la normatividad aplicable en materia de Seguridad Nacional, resultan sumamente complejas y es prácticamente imposible que se coordine con eficiencia el diseño e instrumentación de una política integral de Seguridad Nacional. Aunado a esto, se presenta la convergencia de intereses y/o presiones externos que inciden de manera determinante y, en ocasiones, en forma negativa al manejo de la política interna y las vías posibles de solución a los conflictos nacionales.

8. Los acelerados y trascendentales cambios que han caracterizado la década de los noventa tanto en el ámbito nacional como internacional, plantean la necesidad de que México adopte su concepto de Seguridad Nacional dentro de los nuevos paradigmas de política gubernamental, mismos que involucran y exigen flexibilizar las estructuras jurídico-administrativas responsables de su registro, comprensión e interpretación: Secretarías de Estado, Comisiones, Comités, Gabinetes, Procuradurías, Sistemas Nacionales de Seguridad Pública.

9. En este contexto, se inscribe la propuesta de creación y/o consolidación de una instancia integradora de los criterios y acciones tendientes a definir y resguardar la Seguridad Nacional del México hacia el siglo XXI. Dada la complejidad de la materia, la creación y/o consolidación de dicho organismo, se pone en juego la voluntad política y sobre todo, la creatividad de las diversas instancias de gobierno involucradas para establecer mecanismos de intercambio de información veraz, oportuna y suficiente que permita tomar las decisiones más adecuadas y en menor lapso de tiempo.

La complejidad y alcances que dicha medida obtendría, se pone de manifiesto en el análisis comparativo de las funciones que tienen encomendadas las diversas dependencias y entidades que confluyen en la Seguridad Nacional y que se incluyen en el anexo específico.

10. En el caso de las Fuerzas Armadas, éstas tienen un papel relevante, mismo que se ha cumplido en mayor o menor grado según las condiciones históricas particulares de cada etapa del México posrevolucionario. Funciones que, desde 1946 están sujetas a las decisiones de los "civiles" y que por lo tanto han ido encaminadas a mantener en todo momento la estabilidad, gobernabilidad y la paz social de México.

Así, las tareas que se han desarrollado en el ámbito de la Seguridad Nacional han sido: la defensa de la integridad territorial; y la independencia y la soberanía. En lo interno, garantizar la seguridad de la sociedad mediante la preservación de las instituciones, auxiliar a la población civil en casos de desastres naturales, realizar campañas de salud y la construcción de obras de interés comunitario. Al papel estrictamente militar, se ha sumado una labor de protección y servicio a la sociedad.

11. En el actual contexto de democratización política y de globalización económica y política (que involucra directamente el replanteamiento del concepto de soberanía), las Fuerzas Armadas, una de las instituciones pilares del Estado Mexicano contemporáneo, no pueden sustraerse a esas nuevas y dinámicas condiciones del país y del mundo; por lo que deben flexibilizar sus estructuras jurídico-administrativas, a fin de participar armónica y sustantivamente, en la búsqueda y construcción de alternativas viables para un desarrollo nacional sostenido en el marco de la libertad y la democracia, sin que ello signifique un debilitamiento en sus funciones. Asimismo, buscar entendimientos con otras instituciones castrenses participando en algo que nos interesa a todos: la Seguridad Mundial.

Más aún, en la consolidación del régimen democrático y del Estado de Derecho, es una de las instituciones que no pueden apartarse de la dinámica política, social y económica.

Lo anterior, implica una apertura de las mismas Fuerzas Armadas para lograr un mayor contacto e interacción con las demás entidades y dependencias de los poderes Legislativo y Judicial. Sin que esta actitud se pervierta, y más que fortalecer a la institución militar, la debilite.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFIA

ABENDROTH, Wolfgang (*et-al*), *Capital Monopolista y Sociedad Autoritaria*, Barcelona, Edit. Libros de Confrontación, 1973.

AGUAYO Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael, Michael (comps.), *En Busca de la Seguridad Perdida*, México, Siglo XXI, 1990.

AGUAYO Quezada, Sergio, "Perspectivas de la Seguridad Nacional Mexicana," Apuntes para el Diplomado de Análisis Político, Centro de Estudios Interamericanos del Colegio de México, México, 1992.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antología de Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antología de Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

AGUILAR Zinzer, Adolfo, "En Torno a la Seguridad Nacional," en *El Desafío Mexicano (et-al)*, México, Siglo XXI, 1982.

AMADEO Visconti, Tomás, *Gran Capital y Militarización en América Latina*, México, Edit. ERA, Serie Popular ERA.

ANGELES Dauahare, Tomás, "Concepto, Organización y Método de la Seguridad Nacional en el Marco de la S.D.N.," Documento del Colegio de la Defensa Nacional, México, 1990.

ANGUIANO, Arturo, *La Modernización en México*, México, UAM-X, Departamento de Relaciones Sociales, 1990.

ASPE Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.

ATTALI, Jacques, *Milenio*, Barcelona, Edit. Seix Barral, 1991.

BAZDRESCH, Carlos (*et- al*), *México Auge, Crisis y Ajuste*, México, FCE, 1992, Lecturas No. 73.

BELTRÁN, Virgilio y Ochoa, Jorge, *Las Fuerzas Armadas Hablan*, Buenos Aires, PAIDOS, 1968.

BOILS, Guillermo, *Los Militares y la Política en México, 1915-1974*, México, Edit. El Caballito, 1975.

BOUTROS BOUTROS, Ghali, *Un Programa de Paz*, Naciones Unidas, 1992.

BUERGENTHAL, Thomas, *Derechos Humanos Internacionales*, México, Gemika, 1996.

- BUSQUETS, Julio, *Introducción a la Sociología de las Nacionalidades*, Madrid, Edicusa, 1971.
- CASTAÑEDA Jiménez, Héctor F., *La Seguridad Nacional en México ante el Nuevo Orden Internacional*, Tesis de Doctorado. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1994.
- CAVALLA Rojas, Antonio (comp)., *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, México, UNAM, 1985.
- CAVALLA Rojas, Antonio, "Seguridad Nacional y Proyectos Políticos," *CELA, Cuadernos* No. 33, México, FCPyS/UNAM, 1978.
- CHARLES E. Lindblom, *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, México, Miguel Angel Porrúa-Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- CROZIER, Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el Cambio*, México, FCE, 1989.
- CUDENMOVE Kalergi, Richard, *De La Guerra Permanente a la Paz Universal*, España, Edit. Hispano Europea, 1958.
- DE OLLOQUI, José, Juan, *La Diplomacia Total*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DEL VILLAR Moreno, Fernando, "Soberanía y Seguridad Nacional en México," Documento de trabajo (mimeografiado) *del Curso de Seguridad y Defensa Nacional*, Colegio de la Defensa Nacional, México, 1991.
- Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, T.1, 20a Edil. Madrid, Edit. Espasa Calpe, 1984.
- DONELLY, Jack, *Derechos Humanos Universales*. México, Gemika, 1994.
- DUNN, W. N, *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel, *México: La Formación de un País Dependiente*, México, UNAM, 1979.
- "Evolución Conceptual de la Seguridad Nacional," *Seminario Sobre Seguridad Nacional*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1986 (mimeografiado).
- FREUD, Seigmund, "El Porque de la Guerra" en *Obras Completas*, Madrid, Edit. Biblioteca Nueva, 1981.
- FRIEDMAN, Wolfgang, *La Nueva Estructura del Derecho Internacional*, México, Ed. Trillas, 1967.

FUENTES, Carlos, "La Situación Mundial y la Democracia," en *Los Problemas del Nuevo Orden Mundial*, México, Coloquio de Invierno, Colección Tierra Firme, Coedic UNAM, Conaculta, FCE, 1992.

FUENTES, Gloria, *El Ejército Mexicano*, México, Edit. Grijalbo, 1983.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (*et-al*), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1989.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *Los Militares y la Política en América Latina*, México, Edit Océano, 1988.

HERRENDORF, Daniel, *Derechos Humanos y Viceversa*, México, CNDH, 1991.

HERRENDORF, Daniel, *El Poder del Policia en un Sistema de Derechos Humanos*, Cuadernos INACIPE, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1990.

HOGWOOD, B. W. Y Gunn, L. A, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.

Informe Anual de Actividades, mayo 1996-mayo 1997, México, CNDH, 1997.

LANDAU, Martin, "El ámbito propio del análisis de las políticas," en Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

LEVY, Daniel y Székely, Gabriel, *Estabilidad y cambio. Paradojas del Sistema Político Mexicano*, México, Colegio de México, 1985.

Jornada sobre los Derechos Humanos en México (memorias), México, CNDH, 1991.

KENNEDY, Paul, *Hacia el Siglo XXI*, Barcelona, Plaza Janes Editores, 1993.

LEVIN, Aida Luis, *La OEA y la ONU, Relaciones en el Campo de la Paz y la Seguridad*, México-Nueva York, SRE, Instituto de las Naciones Unidas Para la Formación Profesional y la Investigación, 1974.

LIEUWEN, Edwin, *Mexican Militarismo 1910-1940: The Politicals Rise and Fall of the Revolutionary Army, Alburquerque*, New México, The University of New México Press, 1968.

LOZOYA, Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano*, Jornadas 65, México, El Colegio de México, 1990.

MENDEZ, José Luis (Coordinador) *Organizaciones Civiles y Políticas en México y Centroamérica*, México, Miguel Angel Porrúa/International Society for Third Sector Research/Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas A. C., 1998.

- MERINO Huerta, Mauricio, *La Democracia Pendiente. Ensayo Sobre la Deuda Política en México*, México, FCE, 1993.
- MEYER, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*, México, Océano, 1995.
- MORENO, Manuel, *La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución*, en Cuadernos de la Investigación, No.7, ENEP-A, México, UNAM, 1987.
- OSMANCZYK, Edmund Jan, *Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1976.
- PALME, Olof, *Seguridad Mundial México*, Lasser Press Mexicana, 1982.
- PELLICER, Olga, "La Seguridad Nacional en México," *Cuadernos Políticos*, No. 27, México, Edit ERA, 1981.
- PIÑEIRO, José Luis, *Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente*, México, UAP-UAM-A, 1985.
- ROJAS Alba, Mario, *Las manos sucias*, México, Editorial Grijalbo, 1996.
- SÁNCHEZ Rueda, Juan José, *La misión de los servicios de inteligencia civil en las políticas de Seguridad Nacional*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1995.
- SAXE Fernández, John, *De la Seguridad Nacional*, México, Grijalbo, 1977.
- SAXE Fernández, John, "Procesos de Integración y Desintegración", en *La Reestructuración Mundial y América Latina*, (et-al), *Cuadernos de Economía*, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1993.
- SCHMITT, Carl, *El Concepto de lo Político*, México, Alianza Universidad, 1988.
- "Seguridad y Soberanía Nacional en América Latina", *Sociológica*, Revista del Departamento de Sociología, UAM-A, mayo-agosto, 1994.
- THIAGO Cintra, José, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", Documento de trabajo del Curso Diplomado en Análisis Político, México, CISEN, 1991.
- THUROW, Lester, *La Guerra del Siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1992.
- TOKATLIAN, Juan y Bruce Bagley, *Economía la Política del Narcotráfico*, Colombia, Ediciones Uniandes, 1990.
- La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial*, Antología de principios y Tesis, Prólogo de Juan María Alponente, México, FCE, 1993.

VARELA Barraza, Hilda, *Hegemonía y Realidad Mundial en los Albores del Siglo XXI*, Tesis, FCPyS-División de Estudios Profesionales, UNAM, 1991.

VEGA García, Gerardo, "Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método", México, SDN, 1988.

UVALLE Berrones, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

UVALLE Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

ZEBADUA Carboney, Miguel Angel, *Los militares y el salinismo*, Tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.

HEMEROGRAFIA

BADILLO, Miguel, "México, entre los principales países narcolavadólares, dicen en EU," en *El Financiero*, México, martes 10 de octubre de 1995, p. 28.

BADILLO, Miguel, "Fracasa la lucha contra las drogas. Consumo, en constante aumento," en *El Financiero*, México, domingo 15 de octubre de 1995, pp. 20-22.

BADILLO, Miguel, "Investiga la PGR 109 casos de "blanqueo de capitales"", en *El Financiero*, México, sábado 21 de octubre de 1995, p. 13.

BADILLO, Miguel, "Cierran el cerco policiaco a los Salinas," en *El Financiero*, México, sábado 2 de diciembre de 1995, pp. 12-14.

BENAVIDES Ortiz, Carlos, "Estabilidad financiera de México, tema medular del encuentro Zedillo-Clinton," en *El Financiero*, México, jueves 5 de octubre de 1995, p. 45.

BENAVIDES Ortiz, Carlos, "Cimientos cancerosos en la relación México-Estados Unidos," en *El Financiero*, México, viernes 6 de octubre de 1995, p. 40.

BENAVIDES Ortiz, Carlos, "Doble nacionalidad. Viable y necesaria la reforma jurídica: SRE," en *El Financiero*, México, sábado 2 de diciembre de 1995, pp. 27-28.

BOHORQUEZ, Eduardo y Soriano, Juan, "Inteligencia y Seguridad Nacional en México," *Este País*, México, enero de 1995.

BRACHO, Julio, "La huida hacia el Norte vía TLC," en *El Financiero*, México, viernes 5 de febrero de 1993, pp. 10-15.

CASTREJON Díaz, Jaime, "Redefinir la Seguridad Nacional," en *El Financiero*, México, lunes 15 de mayo de 1995, p. 78.

Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C. "Los Bancos de Estados Unidos y la Deuda Externa de América Latina: Elementos de Estrategia," *Serie Estudios del CLEC*, est 0486, México 1986.

COBB, R., y Ross M. H., "Agenda Building as a Comparative Políticas Process," en *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1, 1976, pp. 126-138.

COHEN, M. March, Olson, J, "A Garbage Can Model of Organizational Choise," en *Administrative Science Quarterly*, no. 1, march, 1972, pp. 1-25.

Colegio de la Defensa Nacional, "Los Grupos de Poder, de Presión y de Interés y sus Influencias en la Seguridad Nacional," México 1989 (mimeografiado).

CHÁVEZ, Víctor, Javier Rodríguez Gómez, Isabel Becerril "Rechazan PAN y PRI la propuesta perredista para el diálogo político," en *El Financiero*, México, jueves 5 de octubre de 1995, p. 39.

- CHAVEZ, Víctor, "Mano dura contra el crimen organizado", en *El Financiero*, México, sábado 21 de octubre de 1995, pp. 11-12.
- CHÁVEZ, Víctor, Manuel Moreno, "La ayuda ofrecida por Perry pone en riesgo la soberanía: Garfias Magaña," en *El Financiero*, México, miércoles 25 de octubre de 1995, p. 46.
- CHAVEZ, Víctor, "Inconstitucional, el Sistema de Seguridad Pública: Diputados," en *El Financiero*, México, miércoles 10 de enero de 1996, p. 32.
- ESTEVEZ, Dolia, "México dejó de ser un país antagónico para EU: Huntington" *El Financiero*, México, martes 6 de julio de 1993.
- ESTEVEZ, Dolia, "Preocupa a EU estrategia de capos mexicanos. Incólume, el flujo de cocaína en Colombia," en *El Financiero*, México, viernes 15 de septiembre de 1995, p. 38.
- ESTEVEZ, Dolia, "Cede México ante la política migratoria de Washington. Agresivas redadas de indocumentados sorprenden a la SRE," en *El Financiero*, México, jueves 28 de septiembre de 1995, p. 47.
- ESTEVEZ, Dolia, "Augura el Ejército de EU más crisis económica e inestabilidad en México," en *El Financiero*, México, martes 17 de octubre de 1995, p. 50.
- ESTEVEZ, Dolia, "Busca E.U. relación de aliados, no de adversarios: W. Perry," en *El Financiero*, México, martes 24 de octubre de 1995, p. 5.
- ESTEVEZ, Dolia, "Cierra los ojos al narcotráfico interno," en *El Financiero*, México, jueves 2 de noviembre de 1995, p. 38.
- ESTEVEZ, Dolia, "Alerta Roja en la frontera norte," en *El Financiero*, México, domingo 12 de noviembre de 1995, p. 19.
- ESTEVEZ, Dolia, "México, obstáculo para la expansión comercial de EU," en *El Financiero*, México, sábado 23 de diciembre de 1995, p. 4.
- FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge, "Otra vez: La CIA en México," en *El Financiero*, México, sábado 14 de octubre de 1995, p. 17.
- FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge, "Seguridad Nacional: ¿Tercer vínculo?," en *El Financiero*, México, miércoles 25 de octubre de 1995, p. 40.
- FERNÁNDEZ Ponte, Fausto, "La visita de Perry/Seguridad Nacional," en *El Financiero*, México, miércoles 25 de octubre del 1995, p. 47.
- FERNÁNDEZ Ponte, Fausto, "La imagen de México. Convencer con hechos," en *El Financiero*, México, miércoles 10 de enero de 1996, p. 43.

- FUENTES, Víctor, "Seguridad Nacional, el tercer vínculo entre México y EU: Perry" en *El Financiero*, México, martes 24 de octubre de 1995, pp. 51-52.
- FUENTES, Víctor, "Estrategia global contra el narcotráfico, premisa de Giovanni Falcone," en *El Financiero*, México, lunes 30 de octubre de 1995, p. 40.
- GARRETON, Manuel, "Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina," *Revista Mensaje*, No. 261, Chile, agosto, 1977.
- GOMEZ Maza, Francisco, "Inviabile la solución militar: General de Brigada y Senador José Alvaro Vallarta", en *El Financiero*, México, miércoles 22 de febrero de 1995, p. 46.
- GONZALEZ, Víctor, "La lealtad no admite matices ni gradualismos: Cervantes Aguirre," en *El Financiero*, México, jueves 31 de agosto de 1995, p. 23.
- GONZALEZ, Héctor A., "Alta penetración del narco en el gobierno, diagnostica la PGR," en *El Financiero*, México, miércoles 20 de septiembre de 1995, p. 29.
- GONZALEZ, Héctor, A., "La nueva Ley de Seguridad, para evitar que los problemas locales deriven en nacionales," en *El Financiero*, México, sábado 14 de octubre de 1995, p. 20.
- GONZALEZ, Héctor A., "Los dominios del narcotráfico," en *El Financiero*, México, miércoles 22 de noviembre de 1995, pp. 32-34.
- GONZÁLEZ, Héctor A., "Las bandas de narcos se quintuplicaron en diez años," en *El Financiero*, México, viernes 8 de diciembre de 1995, p. 30.
- GONZÁLEZ, Héctor A., "Falta de recursos económicos frena la lucha contra el narcotráfico: PGR", en *El Financiero*, México, miércoles 10 de enero de 1996, p. 33.
- GUERRERO, Jesús, "Invade el narcotráfico al campo político, dice el militar Maldonado," en *El Financiero*, lunes 20 de febrero de 1995, p. 63.
- GUTIERREZ, Elvia, "Elevado aporte de trabajadores indocumentados. Brindaron ingresos por dos mil mdd., en el primer semestre," en *El Financiero*, México, miércoles 11 de octubre de 1995, p. 3-a.
- HUNTINGTON, Samuel P., "The Clash of Civilizations?," en *Foreign Affairs*, New York, Summer 1993.
- IBARROLA, Javier, "Fuerzas Armadas. Extremos que no se tocan," en *El Financiero*, México, lunes 20 de febrero de 1995.
- IBARROLA, Javier, "Fuerzas Armadas. El que manda", en *El Financiero*, México, miércoles 1o. de marzo de 1995, p. 50.
- IBARROLA, Javier, "Fuerzas Armadas. Barreras Artificiales/Barreras Reales," en *El Financiero*, México, miércoles 11 de octubre de 1995.

- IBARROLA, Javier, "Fuerzas Armadas. "Tercer vínculo", en *El Financiero*, México, miércoles 25 de octubre de 1995, p. 30.
- IBARROLA, Javier, "Fuerzas Armadas. Seguridad Pública." en *El Financiero*, México, miércoles 10 de enero de 1996, p. 30.
- Informe Especial "La iglesia y las pugnas por el poder,". *El Financiero*, México, domingo 15 de octubre de 1995, pp. 57-62.
- Informe Especial, "Ejército, factor de poder y estabilidad,". *El Financiero*, México, domingo 12 de noviembre de 1995, pp. 55-59.
- KLERIAN, Alejandro, "La Democracia no es la panacea para resolver los problemas de América Latina, pero si es la mejor alternativa," en *El Financiero*, México, viernes 8 de diciembre de 1995, p. 61.
- LABASTIDA, Jaime, "Legitimidad y Soberanía," en *Excélsior*, martes 31 de octubre de 1995.
- MORENO, Manuel, "Compromiso Latinoamericano para fortalecer la democracia," en *El Financiero*, México, miércoles 6 de septiembre de 1995, p. 46.
- MORENO, Manuel, Dolia Estévez "Ofrece Clinton más ayuda para combatir al tráfico de drogas," por Manuel en *El Financiero*, México, miércoles 11 de octubre de 1995, p. 45.
- OROPEZA, Perla, "La ONU, en riesgo de ser rebasada por las nuevas relaciones de poder," en *El Financiero*, México, sábado 21 de octubre de 1995, p. 22.
- OROPEZA, Perla, "Migración, tema fundamental en los comicios estadounidenses," en *El Financiero*, México, martes 5 de diciembre de 1995, p. 52.
- PADGETT, Tim, "Cerrando la cuenta de la coca. La operación casablanca, dirigida por Estados Unidos, provoca el arresto de 31 banqueros acusados de blanquear el dinero de las drogas," en *Reforma, Suplemento TIME*, México, 28 de mayo de 1998, p. 5.
- PEREZ Carrillo, Agustín, "Importancia de los derechos humanos y capacitación penitenciaria," en *El Financiero*, México, martes 2 de mayo de 1995, p. 47.
- RAMIREZ, Carlos, "México, en las redes de Clinton," en *El Financiero*, México, martes 10 de octubre de 1995, p. 41.
- RAMOS, Alejandro, "Redes de poder. México, imagen deteriorada," en *El Financiero*, México, domingo 3 de septiembre de 1995, p. 25.
- REVELES, José, "Protección oficial a narcojets," en *El Financiero*, México, lunes 18 de septiembre de 1995, p. 48.

REVELES, José, "Drástico "paquete" legal para recuperar terreno ante el crimen. Nuevo clima nacional de prevención, control y persecución," en *El Financiero*, México, jueves 21 de septiembre de 1995, pp. 26-28.

REVELES, José, "Expansión de narcos mexicanos en AL. Decomisos de enervantes, barreras impenetrables," en *El Financiero*, México, sábado 30 de septiembre de 1995, pp.12-14.

REVELES, José, "Aflojo Salinas el control sobre el narcotráfico, aseguran en EU," en *El Financiero*, México, miércoles 11 de octubre de 1995, p. 30.

RICO, Salvador, "Visiones históricas en críticos de La Ley de Seguridad: Rodríguez Lozano," en *El Financiero*, México, martes 24 de octubre de 1995, p. 33.

RICO, Salvador, "Tras arduo debate, aprueba el senado La Ley sobre Seguridad Pública," en *El Financiero*, México, martes 31 de octubre de 1995, p. 28.

RODRÍGUEZ Araujo, "El Primer día de la Rebelión en Chiapas," en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS UNAM, Año XXIX, No. 157, julio-septiembre 1994.

RODRIGUEZ Gómez, Javier, "Ciudad ideal pese al desempleo y la inseguridad: Espinosa Villarreal," en *El Financiero*, México, lunes 18 de septiembre de 1995, p. 44.

RODRÍGUEZ Reyna, Ignacio "En puerta, la reestructuración. Rumbo al ejército del siglo XXI," en *El Financiero*, México, martes 29 de noviembre de 1994, pp. 38-40.

RODRÍGUEZ Reyna, Ignacio, "El enemigo también está adentro. El Ejército de rangers y boinas verdes," en *El Financiero*, México, lunes 25 de septiembre de 1995, pp. 42-44.

RODRÍGUEZ Reyna, Ignacio, "Fuerza de tarea arcoiris: El Ejército no baja las armas," en *El Financiero*, México, miércoles 27 de septiembre de 1995, pp. 42-46.

RODRIGUEZ Sumano, Alberto, "Clinton versus los republicanos. La disputa por el poder", en *El Financiero*, México, lunes 24 de abril de 1995, p. 86.

s/a, "Prevé E.U. un ascenso constante en la migración de mexicanos," *El Financiero*, México, domingo 16 de julio de 1995, p. 34.

s/a, "Diplomacia de la droga," *El Financiero*, México, domingo 3 de septiembre de 1995, p. 50.

s/a, "Mafias de cuello blanco. La industria del napolavado," *El Financiero*, México, domingo 3 de septiembre de 1995, pp. 51-53.

s/a, "La corrupción es una enfermedad generalizada: SDB. Combatirá el Grupo de Río, el narcotráfico y el terrorismo," *El Financiero*, México, martes 5 de septiembre de 1995, p. 43.

s/a, "Cunde la corrupción en los gobiernos latinoamericanos," *El Financiero*, México, miércoles 20 de septiembre de 1995, p. 48.

s/a, "Indispensable, modernizar Las Fuerzas Armadas: Sedena," *El Financiero*, México, jueves 21 de septiembre de 1995, p. 37.

s/a, "El gasto militar en AL se mantiene al mismo nivel de los 80's," *El Financiero*, México, miércoles 11 de octubre de 1995, p. 48.

s/a, "Aviones de fabricación suiza, los primeros que uso el Ejército Mexicano en Chiapas," *Excélsior*, martes 31 de octubre de 1995, p. 5.

s/a, "Bloqueo el gobierno suizo la venta de 48 aviones a la Fuerza Aérea Mexicana," *Excélsior*, martes 31 de octubre de 1995, p.5.

s/a, "En marzo se integrará el sistema de Seguridad Nacional: SG," *El Financiero*, México, viernes 5 de enero de 1996, p. 29.

s/a, "Captura patrulla fronteriza de E.U. a 11 mil inmigrantes en lo que va del año," *El Financiero*, México, miércoles 10 de enero de 1996, p. 42.

s/a, "Parecido a Coello Trejo, pero ¡que diferencia!, Hernán Salvati y sus prioridades," *Impacto*, No. 2455, México, 23 de marzo de 1997.

s/a, "Los bancos y el narcotráfico. Una criticada operación policial encubierta de los Estados Unidos revela el sucio negocio de lavado de dinero en América Latina," *Reforma, Suplemento TIME*, México, 28 de mayo de 1998, pp. 1-7.

SIMON, H. A, "The Structure of Ill-Structured Problems," en *Artificial intelligence*, Vol. 4, 1973, pp. 181-201.

VELAZQUEZ Flores, Rafael, "El futuro de la migración México-EU," en *El Financiero*, México, viernes 8 de septiembre de 1995, p. 19-a.

VERGARA Aceves, Jesús, "Seguridad Nacional, ¿En la espiral de la violencia?," en *El Financiero*, México, lunes 25 de septiembre de 1995, p. 63.

VILLAREAL, Roberto, "Salvaguardas permanentes de la nación, los soldados: Cervantes," en *El Universal*, México, jueves 31 de agosto de 1995, primera plana.

DOCUMENTOS, LEYES Y REGLAMENTOS

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos. Síntesis de Resultados, México, INEGI, 1993.

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Perfil Sociodemográfico, México, INEGI, 1993.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. Versión estenográfica de las diversas intervenciones producidas en la ceremonia de instalación, Secretaría de Gobernación, México, 7 de marzo de 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1996.

Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de la República. Diario Oficial. Viernes 26 de junio de 1992.

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Procuraduría General de la República. Diario Oficial. Jueves 17 de junio de 1993.

Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: Diario Oficial. Lunes 11 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial, 12 de diciembre de 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial, 8 de octubre de 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, Lunes 13 de febrero de 1989.

INTERNET

<http://www.gobernación.gob.mx/gEsp/bienvenf.htm/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/154/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/camsen/>

<http://www.gobernación.gob.mx/gEsp/bienvenf.html>

<http://www.jhu.edu/+istr/>

<http://www.jhu.edu/+istr/conferences>

<http://www-cgsc.army.mil/milrevspanish/julaug97/turb.htm>

<http://www-cgsc.army.mil/milrev/spanish/spcon.htm>

A N E X O S

ANEXO

Es oportuno señalar que las leyes orgánicas y reglamentos que se presentan corresponden a los que estaban vigentes en los años en los que se concluyó la investigación. Posteriormente, es notoria la apretada síntesis de las dependencias y entidades que confluyen en materia de Seguridad Nacional, lo cual nos revela la complejidad y magnitud de la tarea a realizar para llevar a cabo la propuesta de racionalizar y/o compatibilizar las funciones y organización de las mismas bajo un criterio rector. Afortunadamente, algunas de aquellas instituciones que tienen relación directa con el problema de la Seguridad Nacional se están reestructurando. De la misma forma, instituciones que se han creado con el mismo objetivo, están contemplando aspectos novedosos en la lucha contra la integridad del Estado mexicano.

Por lo tanto, con el fin de dar a la Seguridad Nacional una atención integral, totalizadora, más acorde con las nuevas condiciones del país, acentuadas por los cambios en el ámbito internacional es necesario adecuar nuestra normatividad e instituciones, con el fin de que se les permita ser cada vez más flexibles sin descuidar la contundencia, solidez y rigor que las debe caracterizar.

En la medida en que la capacidad de gestión de los gobiernos responsables de "administrar los cambios", obedezca a criterios de oportunidad, suficiencia y antelación, se estará en el camino hacia la recuperación económica y el desarrollo nacional manifiesto en mejores niveles de vida para cada vez más mexicanos.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION

A la Secretaría de Gobernación, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública, Artículo 27, corresponde:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
- III. Publicar el Diario Oficial de la Federación.
- IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;
- V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
- VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
- VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;
- VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;
- IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre

nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;
- XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;
- XII. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
- XIII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos;
- XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- XV. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

- XVI. Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;
- XVII. Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;

- XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;
- XX. Promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisores pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;
- XXI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;
- XXII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;
- XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;
- XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;
- XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

- XXVII. Conducir y poner en ejecución, las políticas y programas de protección civil del ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social.
- XXVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los municipios;
- XXVIII.-bis Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como proporcionar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos.
- XXIX. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
- XXX. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y las relaciones con los medios masivos de información;
- XXXI. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal; y
- XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En el Reglamento Interior Artículo 1°. se encuentran los siguientes términos:

“La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, fomentar el desarrollo político, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, los Gobiernos de los Estados y las Autoridades Municipales; intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, así como la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal; presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo; publicar el Diario Oficial de la Federación; ejercitar el derecho de expropiación en casos no encomendados a otra dependencia; administrar las islas de jurisdicción federal; formular, regular y conducir la política de población; organizar la defensa y la prevención contra la delincuencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, así como los demás asuntos que le atribuyen expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos”.

Artículo 2°. Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría de Gobernación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- ❖ Secretario.
- ❖ Subsecretario de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos.
- ❖ Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios.
- ❖ Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.
- ❖ Oficialía Mayor.
- ❖ Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- ❖ Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.
- ❖ Dirección General de Comunicación Social.
- ❖ Dirección General de Gobierno.
- ❖ Dirección General de Desarrollo Político.
- ❖ Dirección General de Derechos Humanos.
- ❖ Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- ❖ Dirección General de Servicios Migratorios.

- ❖ Dirección General de Protección Civil.
- ❖ Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- ❖ Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.
- ❖ Dirección General de Recursos Humanos.
- ❖ Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- ❖ Dirección General de Recursos Materiales.

Funciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Por su parte, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación, creado por decreto de fecha en el Diario Oficial el lunes 13 de febrero de 1989 tiene las siguientes funciones:

Artículo 27°. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.

Artículo 28°. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específico y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;

- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
- V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.

Gabinete de Seguridad Nacional

En 1992, mediante acuerdo presidencial de fecha 5 de junio, se crea la Oficina de la Presidencia de la República, se acuerda:

Artículo 1°. Se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República.

Artículo 2°. La Oficina de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

- I. Realizar y coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;
- II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendadas a otras áreas de la Presidencia de la República;
- III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y ordenes presidenciales;
- IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
- V. Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
- VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas;
- VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnarlas a las dependencias competentes, procurar su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente de sus resoluciones;

- VIII. Preparar y coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras de trabajo y los eventos a los que asiste el Presidente de la República por las entidades federativas y en el extranjero;
- IX. Proveer los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y con la Dirección General de Comunicación Social, ambas de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal;
- X. Administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el titular del Ejecutivo Federal;
- XI. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Presidente de la República;
- XII. Realizar la crónica del que hacer del Gobierno de la República; y
- XIII. Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

En este mismo acuerdo se establecen los denominados Gabinetes Especializados, definidos en los siguientes términos:

Artículo 3°. Los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien los preside.

Artículo 4°. En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes gabinetes especializados:

- I. Económico.
- II. Agropecuario.
- III. Desarrollo Social.

IV. Política Exterior.

Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional y de Marina y de la Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se consideren participar según los asuntos que se traten en cada reunión.

Los gabinetes especializados se reunirán con la periodicidad que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

De acuerdo a su Ley Orgánica, la Procuraduría General de la República, dependencia cuyas funciones inciden en la Seguridad Nacional, tiene las siguientes atribuciones y organización:

Artículo 1º. La Procuraduría General de la República es la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 2º. La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 Constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el Artículo 10 de esta ley.

- I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planteación del desarrollo.
- III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.
- IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal.
- V. Perseguir los delitos del orden federal.

- VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.
- VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras Dependencias.
- VIII. Las demás que las leyes determinen.

Artículo 3º. La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad comprende:

- I. La intervención del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público, conforme a lo dispuesto por el Artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el Artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, reglamentaria del Artículo 103 y Artículo 107 constitucionales.

Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el despacho de las facultades que confieren al Procurador las fracciones V y VIII del Artículo 107 Constitucional.

- I. La propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución. La reforma de normas locales inconstitucionales se sugerirá por los conductos legales pertinentes; y
- II. La vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales, sin perjuicios de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que, legalmente, corresponda al asunto de que se trate.

Artículo 4º. La promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y la intervención en los actos que sobre ésta materia prevea la legislación acerca de planeación del desarrollo, comprende:

- I. La participación, conforme al Artículo 26 constitucional, a la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a procuración e impartición de justicia.

Sin perjuicio de otros asuntos específicos en estos programas y acciones quedarán incluidos los conducentes a la coordinación entre las autoridades federales y locales respectivas, con el propósito de integrar un sistema nacional que favorezca el buen funcionamiento y el constante mejoramiento de los servicios de procuración de justicia en el país.

- I. La propuesta, ante el Presidente de la República, de las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración de justicia, escuchando la opinión de los funcionarios encargados de dichos servicios públicos, así como de otras personas y sectores que por su actividad, función o especialidad puedan o deban aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate.
- II. La denuncia, ante la autoridad judicial correspondiente, de las contradicciones que se observen en las resoluciones pronunciadas por los órganos de la justicia federal, a fin de que aquélla resuelva lo procedente, en los términos de la legislación aplicable, y;
- III. La opinión, en los términos y para los fines a que se refiere la fracción anterior, cuando la denuncia de tesis contradictorias provengan de Ministros de la Suprema Corte, Salas de ésta, Tribunales Colegiados de Circuito o partes en los juicios de amparo.

Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República

Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1993.

Artículo 1°. La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con:

Subprocuraduría General.

Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

Subprocuraduría de Control de Procesos.

Subprocuraduría Jurídica.

Subprocuraduría Especial.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.

Oficialía Mayor.

Contraloría Interna.

Visitadora General.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Averiguaciones Previas.

Dirección General de Servicios Periciales.

Dirección General de Control de Procesos.

Dirección General Jurídica.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de la Policía Judicial Federal.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Control de Bienes Asegurados.

Dirección General de Sistemas de Información y Estadística.

Dirección General de Servicios Aéreos.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Supervisión y Auditoría.
Dirección General de Protección de Derechos Humanos.
Delegaciones.
Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.
Instituto de Capacitación.

Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos que expida el Procurador y se incorporarán en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República.

Artículo 2°. La Procuraduría General organizará y conducirá sus actividades mediante programas anuales específicos para cada una de las unidades subalternas. Las políticas y metas de estos programas se determinarán de manera congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.

En 1992, mediante decreto de diario oficial del viernes 26 de junio, se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas con carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de la República, mismo que se organiza y funciona en los términos siguientes:

Artículo 2°. El Centro de Planeación para el Control de Drogas tendrá por objeto la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de información de las acciones realizadas entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales, que por sus atribuciones y esferas de competencia participen desde los ámbitos educacionales, de atención médico sanitaria y de atención jurídico penal en el control del abuso de las drogas. Asimismo, será el conducto para el intercambio de información con gobiernos extranjeros y organismos internacionales sobre la materia.

Artículo 3°. Para cumplir los objetivos a que se refiere el artículo anterior, El Centro de Planeación para el Control de Drogas, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Integrar la información y efectuar el análisis relativo a la atención global del fenómeno de la farmacodependencia y el narcotráfico y sus secuelas de diverso orden en el ámbito nacional e internacional;
- II. Establecer los mecanismos necesarios para apoyar al Ministerio Público Federal mediante la información necesaria para el desempeño de sus funciones probatorias y de investigación en la materia;
- III. Facilitar e intercambiar la información que se requiera en apoyo a las dependencias y organismos que participen en los compromisos sectoriales del programa nacional para el control de drogas;
- IV. Diseñar, concertar y dar seguimiento a la coordinación entre autoridades de la Federación, estados y municipios, así como con organismos e instituciones relacionados con el control de drogas;
- V. Participar en la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la Procuraduría en el ámbito de su competencia;
- VI. Diseñar y definir estrategias para la acción integral de los sectores público, privado y social, en los programas a que se refiere la fracción anterior;
- VII. Coordinar acciones conjuntas de prevención, investigación, detención e intercepción de actividades vinculadas con el control de drogas, con las autoridades responsables en esa materia;
- VIII. Enlazarse con los sistemas internacionales de información y documentación para el control de drogas;
- IX. Operar el sistema de seguimiento y evaluación del programa nacional para el control de drogas;
- X. Establecer y operar el sistema estadístico uniforme para el control de drogas, y

- XI. Promover el desarrollo de la más alta tecnología para la oportuna detección, prevención, tratamiento, investigación e interrupción del abuso y tráfico ilícito de drogas y sus secuelas en el ámbito educacional, de atención médico-sanitaria y de atención jurídico penal que se deriven de ello.

También en el ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, órgano técnico desconcentrado, cuyas funciones quedan establecidas en el decreto de fecha 17 de junio de 1993.

Las funciones y organización a continuación se transcriben:

Artículo 2º. El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional para preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país, dentro de las políticas y lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República.

El Instituto contará con agentes de la Policía Judicial Federal, así como con los demás servidores públicos que requiera para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3º. A fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto tiene las siguientes facultades:

- I. Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General de la República, La Policía Nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, en todas sus manifestaciones, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas;
- II. Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y a las de organizaciones delictivas relacionadas;

- III. Desarrollar y operar un sistema de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como los sistemas de intercepción aérea, marítima y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las dependencias involucradas en el sistema integral de intercepción;
- IV. Auxiliar al Ministerio Público Federal, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones investigadoras y probatorias de los delitos relacionados con la producción, transportación, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores, químicos, maquinarias y elementos, así como con el tráfico de armas y con el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades;
- V. Establecer un sistema que posibilite el intercambio adecuado de información sobre tráfico de drogas, tanto en el ámbito nacional como en los países que conforman el sistema hemisférico de información o equivalentes;
- VI. Desarrollar un sistema estadístico para el control de drogas, que permita conocer con certeza la situación y tendencias del problema tanto a nivel nacional como internacional;
- VII. Promover y coordinar con las demás autoridades competentes el establecimiento de formas de control y fiscalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico y delitos conexos;
- VIII. Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles del gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en el combate a las drogas;
- IX. Celebrar bases o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados de la República y del Distrito Federal con relación a estas acciones;
- X. Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y

convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales;

- XI. Realizar las demás actividades inherentes a su naturaleza conducentes al cumplimiento de sus funciones.

Artículo 4°. Las acciones para la persecución de los delitos contra la salud que desarrollarán los agentes de la Policía Judicial Federal adscritos al Instituto, consisten en:

- I. Intervenir oportunamente con los servicios policiales antidroga, en la detección, localización y persecución de individuos y organizaciones delictivas hasta lograr su consignación por el Ministerio Público Federal;
- II. Auxiliar al Ministerio Público Federal, en todos los actos conducentes a la comprobación del tipo de delito y de la probable responsabilidad del indicado;
- III. Entregar al Ministerio Público Federal todos los informes, documentos y demás elementos de prueba con que se cuente;
- IV. Las demás que señalen otras disposiciones.

Artículo 5°. El Instituto contará con un programa de cooperación internacional que consistirá en:

- I. Participar en organismos especializados de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos y otros con funciones relativas al tema de las drogas;
- II. Proponer la suscripción y operación, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de convenios bilaterales, multilaterales o regionales de cooperación;

- III. Intercambiar métodos y técnicas para la prevención y persecución de delitos contra la salud;
- IV. Intercambiar información criminal en el campo de su competencia; y
- V. Participar con las demás unidades de la Procuraduría en el cumplimiento de los tratados y acuerdos de naturaleza penal, de extradición y de asistencia jurídica mutua en la materia de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Artículo 6o. Para el cumplimiento de sus funciones el Instituto se integra con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Un comisionado;

Un Centro de Planeación para el Control de Drogas;

Una Coordinación Ejecutiva;

Una Coordinación de Operaciones;

Una Coordinación de Apoyo Técnico;

Una Coordinación de Administración, y

Las Delegaciones Regionales.

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El 11 de diciembre de 1995, aparece publicada en el Diario Oficial, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que presenta un carácter integrado de niveles de gobierno y circunscripción territorial al señalar:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 9º. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 10º. La Coordinación comprenderá las siguientes materias:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, captación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados, de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11°. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

Con relación a las instancias de coordinación, se contempla la instalación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública con las siguientes características:

Artículo 12°. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13°. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas, en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14°. El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- I. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:
- II. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;

- III. Tener más de 35 años de edad;
- IV. Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- V. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública se instala el 7 de marzo de 1996, por el Secretario de Gobernación quien da a conocer que el nombramiento de Secretario Ejecutivo del Sistema recayó en la persona del Lic. Ernesto Gil.

También anuncia la posterior instalación de los consejos Estatales, del Distrito Federal; Municipales y Delegaciones; así como la convocatoria para que se instalen, como órganos auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Social, la Conferencia de Prevención y Readaptación Social y la Conferencia de Procuración de Justicia.

En materia de política de migración tan importante en la reformulación del concepto de Seguridad Nacional en México, es el Instituto de Servicios Migratorios, la entidad responsable de dictar los lineamientos para el diseño e instrumentación de una política de población que contemple los múltiples y complejos intereses que se derivan de los flujos migratorios, en especial hacia los Estados Unidos,

Artículo 1º. Se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 2º. El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Artículo 3º. A fin de alcanzar sus objetivos el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

- ❖ Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- ❖ Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- ❖ Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- ❖ Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaración de inmigrado:
- ❖ Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prorrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;
- ❖ Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento;
- ❖ Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;
- ❖ Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- ❖ Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;
- ❖ Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;

- ❖ Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;
- ❖ Elaborar, aplicar y controlar los cuestionamientos estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
- ❖ Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;
- ❖ Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- ❖ Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- ❖ Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;
- ❖ Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- ❖ Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
- ❖ Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;
- ❖ Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.
- ❖ Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el Titular del Ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

- ❖ Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;
- ❖ Formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente proceden y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;
- ❖ Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;
- ❖ Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;
- ❖ Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;
- ❖ Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración;
- ❖ Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal;
- ❖ Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;
- ❖ Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población;
y
- ❖ Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

La Secretaría de Relaciones Exteriores también incide en la Seguridad Nacional en los términos derivados de las funciones a ella asignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 28 que al calce dice:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;
- III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;
- IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades

mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

- VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;
- VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- VIII. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
- IX. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
- XI. Intervenir por conducto del Procurador General de la República; en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y
- XII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Otras Dependencias del Ejecutivo Federal que inciden en la Seguridad Nacional en los términos derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 29 y Artículo 30 son la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

- I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;
- II. Organizar y preparar el servicio militar nacional;
- III. Organizar las reservas del Ejército y la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;
- IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;
- V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;
- VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;
- IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- X. Administrar la justicia militar;
- XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;
- XII. Organizar prestar los servicios de sanidad militar;

- XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;
- XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquéllas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;
- XIX. Prestar los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y
- XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE MARINA

Corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, administrar y preparar la Armada;
- II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;
- III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;
- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutico naval militar;
- VI. Dirigir la educación pública naval;
- VII. Otorgar y administrar el servicio de policía marítima;
- VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;
- IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;
- X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;
- XI. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;
- XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

- XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar;
- XIV. Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;
- XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;
- XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;
- XVII. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y
- XIX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.

CUADRO A
VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE ACUERDO A SU NATURALEZA.
(Mayo 1996-Mayo 1997)

<i>Naturaleza</i>	<i>Número</i>
1. Naturaleza injustificada de beneficios de la ley	354
2. Negativa de derecho de petición	247
3. Detención arbitraria	191
4. Violación de los derechos de los reclusos e internos	189
5. Ejercicio indebido de la función pública	157
6. Negligencia médica	122
7. Dilatación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	99
8. Lesiones	94
9. Prestación indebida de servicio público	79
10. Amenazas	76
11. Violación de los derechos del niño	73
12. Irregular integración de la averiguación previa	71
13. Dilatación en el proceso administrativo	71
14. Negativa de atención médica	70
15. Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	67
16. Allanamiento de morada	65
17. Insuficiente protección de personas	64
18. Falsa acusación	64
19. Ejercicio ilegal del cargo	62
20. Robo	57

Fuente: *Informe Anual de Actividades, Mayo de 1996-Mayo de 1997*, México, CNDH, 1997, p. 31.

CUADRO B
CUADRO SINOPTICO EN MATERIA DE CAPACITACION.
(Mayo 1996-Mayo 1997)

<i>Capacitación a Servidores Públicos</i>				
<i>Institución</i>	<i>Servidores públicos</i>	<i>Actividades</i>	<i>Horas</i>	<i>Participantes</i>
S D N	Altos mandos, oficiales clases, tropa y cadetes	9	44	386
P G R	Altos mandos, oficiales, judiciales y personal administrativo	103	905	2,715
Procuradurías Generales de Justicia de los Estados	Agentes del M.P., policía judicial y personal administrativo	31	63	719
Corporaciones policíacas y academias de policía	Policía y docentes	40	54	1,735
Instituto Nacional de Migración	Policías, docentes y personal administrativo	18	116	441
Municipios	Presidentes, regidores síndicos y personal administrativo	15	225	359
Sector Salud	Médicos, enfermeras y personal administrativo	9	12	1,385
CERESO	Personal de Seguridad y custodia	11	76	697
Subtotal:		236	1,495	8,437

Fuente: *Informe Anual de Actividades Mayo 1996-1997*, México, CNDH, 1997, p.715.

TABLA 1
FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA.

Fase	Características/Usos
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planteamiento creativo del problema. ▪ Definición de los objetivos. ▪ Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigación cabal de conceptos. ▪ Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. ▪ Examen normativo de las consecuencias probables. ▪ Bosquejo del programa. ▪ Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debate de las opciones posibles. ▪ Compromisos, negociaciones y ajustes. ▪ Reducción de la incertidumbre de las opciones. ▪ Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. ▪ Decisión entre las opciones. ▪ Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. ▪ Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. ▪ Traducción de la decisión en términos operativos. ▪ Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. ▪ Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades. ▪ Mejoramiento, si aún necesario o requerido. ▪ Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y DeLeon, *The Foundation of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983, p. 20.