

00461



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

**"LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL MARCO DEL PROCESO
DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE; HACIA EL SURGIMIENTO
DE UNA SEGURIDAD REGIONAL"**

TRABAJO DE TESIS QUE PRESENTA:

CÉSAR VILLALBA HIDALGO.

TUTOR:

DR. LEONARDO CURZIO GUTIÉRREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

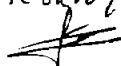
El presente trabajo está dedicado a los doctores:

JOSÉ G. CABRA YBARRA y LEONARDO CURZIO GUTIÉRREZ

Ambos ejemplo de dedicación, trabajo, inteligencia y compromiso, a quienes manifiesto mi permanente deuda por su gentileza y bondad.

Villalba Hidalgo César

11 / febrero / 2008



LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE; HACIA EL SURGIMIENTO DE UNA SEGURIDAD REGIONAL.

ÍNDICE.

Introducción.	1
Capítulo 1.	
Precisiones conceptuales.	6
1.1. Seguridad Nacional.	6
1.2. Integración Regional.	31
Capítulo 2.	
Antecedentes, surgimiento y desarrollo de la relación estratégica México-Estados Unidos.	41
2.1 Antecedentes.	46
2.2 Miguel Alemán, La industrialización.	50
2.3 Ruiz Cortines, El desarrollo estabilizador.	73
2.4 López Mateos, La sustitución de importaciones.	86
2.5 Díaz Ordaz, La sustitución de importaciones II.	95
2.6 Luis Echeverría, El desarrollo compartido.	103
2.7 López Portillo, La petrolización de la economía.	114
2.8 Miguel De la Madrid, La administración de la crisis.	125
Capítulo 3.	
La seguridad nacional mexicana y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	139
3.1 Carlos Salinas de Gortari, el sexenio neoliberal.	141
3.2 Ernesto Zedillo, la administración del TLCAN.	155
3.3 La seguridad nacional de México en los años noventa.	168
Capítulo 4.	
De la seguridad nacional mexicana a la seguridad regional de América del Norte.	179
Anexo I, conceptos.	201
Anexo II, documentos.	204
Bibliografía.	220

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE; HACIA EL SURGIMIENTO DE UNA SEGURIDAD REGIONAL.

INTRODUCCIÓN.

México se encuentra inmerso en un proceso de integración comercial y económica con los Estados Unidos, principalmente, y Canadá. Tal proceso se formalizó y aceleró a raíz de la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero en términos reales ha venido produciéndose, por lo menos, desde los años cuarenta, con los acuerdos migratorios y comerciales firmados entre México y los Estados Unidos (EE.UU.), con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

Es por esta razón que la coyuntura creada por la Segunda Guerra Mundial, que obligó tanto a México como a los EE.UU. a cooperar y a acelerar la formación de lazos económicos, sociales y políticos, como los mencionados acuerdos, se convierte en el punto de partida del presente trabajo puesto que representa un punto de inflexión en la política de alejamiento y confrontación que había sido la norma, hasta entonces, entre nuestro país y su vecino del norte.

De tal manera que el mencionado proceso de integración no es nuevo ni, por otro lado, obedece a políticas coyunturales, es un proceso histórico y, hasta cierto punto, natural, que ha sido acelerado recientemente en virtud de circunstancias políticas, económicas y sociales a nivel mundial, que se pueden identificar y concretar en el llamado proceso de "globalización"¹

Por otra parte, y paradójicamente, la integración de México y el norte del continente americano forma parte del proceso de creación de regiones económicas en el mundo². De cualquier manera el proceso está en marcha y

¹ Aunque sobre la globalización hay tantos conceptos como analistas de ella, en términos generales podemos entenderla como el proceso a través del cual las relaciones políticas económicas y sociales intra e internacionales se proyectan a nivel mundial. Para una mayor referencia puede consultarse: Smith, Steve. *The globalization of world politics*. UK, Oxford University press, 1997.

² Para una mayor explicación de lo que implica la contradicción entre globalización y regionalización puede consultarse "El regionalismo y el multilateralismo en la economía mundial del siglo XXI", en: Rosas, Ma. Cristina. *La economía internacional en el siglo XXI; OMC, EE.UU. y América Latina*. UNAM. México, 2001.

es prácticamente imposible de revertir, muy por el contrario tiende a ampliarse y profundizarse.

Ampliarse a muchas más áreas de lo que hasta ahora es la relación bilateral entre dos naciones soberanas y claramente diferenciadas, y profundizarse al grado, probable, de hacer desaparecer o trascender las condiciones que hacen que sean, precisamente, dos estados diferenciados.

Hasta ahora, como naciones independientes, México y los EE.UU. al igual que Canadá, han tenido sus intereses y políticas propias que obedecen y responden a las condiciones particulares de cada una de ellas. Sin embargo, en el marco del proceso de integración, a través del tiempo, se puede observar un proceso paralelo que tiende a igualar, identificar y/o armonizar tanto intereses como políticas. Un tema en el que se hace evidente lo anterior es en el comercio; con el paso del tiempo y la intensificación de los intercambios comerciales se han identificado y armonizado una gran cantidad de regulaciones con el fin de facilitar y acelerar el comercio, en la actualidad dicho trabajo de armonización es llevado a cabo, en la práctica, por alrededor de 60 comités binacionales³ que, en el marco de los tratados comerciales, principalmente el TLCAN, desarrollan el trabajo operativo de la integración.

En el marco de esta dinámica político-económica, el escenario de la seguridad nacional es, en virtud de las características prioritarias que revisten a este tema, uno de los que está sufriendo las modificaciones más sustanciales, aún cuando todavía no sean éstas visibles del todo. Como resulta lógico no existe un tema más sensible para una nación soberana que el mantenimiento de su seguridad nacional: La seguridad nacional, según Walter Lippman⁴ es aquella condición en la que una nación no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando puede recurrir a ésta para defenderlos en caso de amenaza. Esta es una definición clásica y, en muchos sentidos actualmente inoperante, en México, bajo la administración del Presidente Vicente Fox, se ha definido a la seguridad nacional como la "seguridad colectiva de los mexicanos en su territorio y en

³ Tales comités van desde los que se ocupan de temáticas locales transfronterizas (medio ambiente, contaminación, tránsito etc.) hasta los organismos intersecretariales, legislativos o presidenciales que tratan temas de mucho mayor envergadura.

⁴ Quien es el teórico clásico de esta temática e importante pensador de las relaciones internacionales. Véase. Lippman, Walter. U.S. Foreign policy: Shield of the Republic. Boston. Little. 1943.

relación con las instituciones que les sirven y los gobiernan”⁵. Como podemos ver hay una gran distancia entre ambos conceptos, y es que existen muchas interpretaciones, tanto académicas como operativas de lo que es la seguridad nacional.⁶

Siendo de tal importancia el mantenimiento de la condición de seguridad, el Estado, en la permanente vigilancia por sostenerla, hace uso de todas sus facultades, instrumentos y poder, dentro de los cuales podemos contar a la política exterior que, en la misma medida que la interior, es una herramienta a través de la cual el Estado buscará cumplir con sus metas o fines. Tal herramienta esta condicionada o, mejor dicho determinada, por varios factores como, por ejemplo, la capacidad que el Estado posea para hacer prevalecer su interés; tal capacidad, siendo relativa al momento, al espacio y a las circunstancias en las que se mida, dependerá de una adecuada planeación para su utilización plena. Es por ello que en el presente trabajo se hace referencia constante a las acciones que constituyeron la política exterior de nuestro país con respecto a los EE.UU. dado que de ellas se nutrió el proceso de regionalización que se estudia. Así como ésta, decíamos, el Estado hace uso de otras herramientas y cuerpos especializados, el ejemplo más representativo de ello es el ejército, que le ayudan a cumplir con la salvaguarda de la seguridad nacional.

De lo anterior se desprenden dos consideraciones básicas, a saber:

- 1.- la seguridad nacional es prioritaria para la vida del Estado y,
- 2.- el instrumento de que se vale la nación para sostener su seguridad en sus relaciones con otras naciones es la política exterior.

Con base en todo lo dicho, el planteamiento de la presente investigación se centra en el problema de la evolución del concepto y la formulación en la practica de la seguridad nacional mexicana a través de la segunda mitad del siglo XX y cómo ésta ha sufrido cambios que, eventualmente pueden llegar a ser drásticos, en el marco del proceso de integración de América del Norte de la forma como ya ha sido descrito.

De hecho en el año 2001, con motivo de la gran crisis generada por los ataques terroristas a los EE.UU., éste país exigió del mundo entero una

⁵ Tal concepto lo expresó el ex-asesor de seguridad nacional del gabinete del Presidente Fox, Adolfo Aguilar, en sus primeros documentos y declaraciones sobre el tema.

⁶ Para una revisión exhaustiva de los diferentes conceptos sobre el particular puede revisarse: Vega, García, Gerardo Clemente. *Seguridad nacional concepto, organización y método*. México, SEDENA, 2000.

definición de lealtades⁷, y en el caso de México se hizo patente no sólo el apoyo y la alianza, que son ya un hecho político entre ambas naciones, sino la identificación de objetivos y prioridades en lo que a seguridad nacional se refiere. Ante evidencias como éstas podemos comenzar a plantear el inicio del surgimiento de una seguridad regional entre las naciones involucradas en el TLCAN.

Así planteada la investigación, el primer capítulo estará dedicado a dilucidar las cuestiones conceptuales básicas al respecto de los dos términos centrales en ésta, a saber; la Seguridad Nacional y la Integración Regional. Dado que, como se puede deducir del planteamiento inicial, la primera, en el caso que nos ocupa, está siendo determinada en su profundidad y alcances por la segunda. Es necesario, en consecuencia, saber cuál es la naturaleza de cada uno de éstos términos para poder entender la mecánica de su interacción en el plano conceptual y en la práctica política.

En el segundo apartado de la investigación se pretende detallar la forma en que las políticas de ambos países fueron dirigidas hacia una creciente cooperación, de la cual se pasó a una acentuada dependencia⁸ de parte de nuestro país, a una interdependencia⁹ en la actualidad y después, posiblemente, lleven a la integración total bajo la cual las necesidades de ambas partes dejen de ser diversas y originen, entre otras cosas la puesta en practica de políticas de seguridad absolutamente idénticas.

Tal como es descrito en el tercer capítulo, esta última afirmación, aunque probable, es relativa y está sujeta al vaivén de las políticas locales, la política bilateral y la política mundial, puesto que la situación actual de la seguridad nacional en ambos países dista mucho de ser idéntica, sobre todo a raíz del creciente fortalecimiento del terrorismo como el gran factor desestabilizante de las relaciones internacionales en los tiempos actuales. De ahí que la determinación del nivel, el carácter y la naturaleza de los retos de seguridad nacional que enfrenta nuestro país sea un conocimiento

⁷ El tono perentorio de la declaración del Presidente norteamericano ("o están con nosotros o con los terroristas") ha llevado al mundo a profundas divisiones y discusiones en torno a la posición norteamericana que, en la practica se está convirtiendo no sólo en el policía sino en el soldado del mundo.

⁸ En términos de la elaboración conceptual de la llamada escuela dependientista o cepalina (por la Comisión Económica para América Latina de la ONU). Véase: Furtado, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*. México, SXXI ed. 1976.

⁹ En el caso de este concepto lo entendemos según la han establecido Keohane y Nye para designar la situación de las naciones en la actualidad que, por más poderosas que sean no pueden evitar depender en cierta medida y en ciertos aspectos de otras. Véase: Keohane, Robert y Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Scott Foresman, Glenview. 1989.

fundamental para poder sostener, o no, el planteamiento del futuro de convergencia de éstas políticas con los EE.UU.

Finalmente, es este planteamiento, el que se desarrolla en el último apartado, la posibilidad y/o factibilidad de la profundización del proceso de integración, con base en el TLCAN, y sus consecuencias en lo que a la planeación y ejecución de políticas de seguridad nacional en nuestro país esto implica. Si se atiende a la trayectoria histórica que el ya descrito proceso de integración ha experimentado, la conclusión lógica sería que inevitablemente esto llegará a ser una realidad. Pero, por otra parte, si se atiende a las circunstancias coyunturales se podrá observar que existe una muy fuerte contra-tendencia que lleva, entre otras cosas, a una nueva etapa de aislacionismo relativo de los EE.UU. lo cual, evidentemente, da al traste con cualquier posible proceso de apertura¹⁰.

De esta manera las conclusiones de la presente investigación serán un acercamiento al estado de cosas que guarda el proceso de integración en la zona de América del Norte y nos dará la panorámica del posible curso de los acontecimientos futuros entre nuestro país y los EE.UU. en lo que a las políticas de seguridad nacional se refiere.

¹⁰ El ejemplo que nos marca la pauta de esta visión es el frustrado Acuerdo Migratorio entre los EE.UU. y nuestro país, interrumpido y, al parecer, cancelado, debido al surgimiento de otras prioridades norteamericanas.

CAPÍTULO 1.

PRECISIONES CONCEPTUALES.

1.1 SEGURIDAD NACIONAL.

El término seguridad es, además de imprescindible en la vida y en las ciencias sociales, altamente susceptible a la manipulación e interpretación. Es, por ello, un término que se presta al maniqueísmo y al engaño¹, pero, paradójicamente, no puede estar ausente en cualquier tipo de análisis social, político y económico, Es evidente que su carga positiva lo hace ser pretendido, tanto en el análisis como en la realidad, por todos los individuos y las naciones, es decir ¿Quién quiere sentirse inseguro? ¿Quién puede hacer, construir, planear cualquier cosa si se siente inseguro? ¿Cómo podría una sociedad funcionar si no tiene seguridad para que su existencia, sus hechos y logros permanezcan?

Tal situación nos lleva a que la seguridad no sea una cuestión de elección; se tiene o se debe tener si se quiere permanecer. En el nivel individual esto hace que los seres humanos prefieran vivir dentro de estructuras jurídicas, morales, económicas, sociales etc., que les garanticen que sus vidas y sus posesiones serán respetadas. Mientras que en nivel de las naciones la búsqueda de la seguridad lleva a una permanente carrera por lograrla y mantenerla.

Como se puede observar con estos simples señalamientos, el término seguridad es inmanente al funcionamiento social y, por tanto, permanente en su análisis. De ahí la importancia de clarificar el contenido de este término en su operatividad como concepto de análisis político económico y social.

Hemos de aclarar, en primera instancia, que trataremos primero de dilucidar la noción de seguridad antes de adentrarnos en el tema propio de la Seguridad Nacional, que es un concepto mucho más preciso pero también mucho más demandante en cuanto a sus características y, por tanto, en cuanto a sus precisiones. A decir del especialista Felipe Quero es tan

¹ Esto debido a la facilidad con que algo tan vital es manipulado por quienes están encargados de dirigir la vida pública de las naciones.

importante estar seguro como sentirse seguro² y para alcanzar el estado de seguridad primero hay que definir qué es lo que hemos de entender por tal, es decir si no se tiene claro qué es lo que se quiere tener es muy difícil que se logre, la indefinición en las metas u objetivos puede llevar directamente al fracaso en su consecución. Este mismo autor señala que la seguridad es una condición en la cual el individuo o la nación, según sea el caso, se encuentran "libre, exento o a cubierto de daños peligros y riesgos."³ De tal manera que la condición de seguridad se da en función de la presencia o ausencia de daños, peligros y riesgos, lo cual quiere decir de alguien o algo que provoque tales cosas.

La seguridad entonces es una condición que se da en función de la presencia de amigos o enemigos reales o potenciales que generen un ambiente de confianza o de riesgo. Esto no es sólo propio de las comunidades o de los seres humanos; en la naturaleza la seguridad es la regla de oro que rige el ciclo de vida y muerte, todos los seres vivos intentan lograrla y mantenerla y para ello recurren a las armas o trucos que la misma evolución les ha proporcionado como por ejemplo la fortaleza de los grandes felinos que les permite mantener la seguridad con base en la supremacía que tal fortaleza les proporciona por sobre el resto de seres débiles. A otros animales les proporciona seguridad su habilidad para cambiar de color y mimetizarse con el ambiente o el recurrir a los venenos y sustancias tóxicas que poseen para su defensa, en fin, pero ya sea en una u otra circunstancia la seguridad no es un fin en sí mismo sino una condición para la consecución de fines pre-establecidos.

En estos ejemplos de la naturaleza la finalidad de la seguridad es el mantener vivos a los distintos seres para que crezcan y se reproduzcan, en ese sentido no importan tanto los individuos sino la especie en su conjunto, de ahí que veamos como son sacrificados un buen número de animales en lo individual pero esos sacrificios sirven para el mantenimiento de la especie. Incluso vemos ejemplos como el de los salmones que una vez logrado el objetivo central de la reproducción mueren en masa demostrando que no había otra razón de su existencia sino la procreación de la siguiente generación.

² Véase; Rodiles Quero, Felipe. *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. Servicio de publicaciones del EME. Madrid, 1989.

³ *Idem*. p. 26.

De la misma forma, aunque con un sentido totalmente distinto, los seres humanos a través de la historia han buscado alcanzar la seguridad para perpetuar sus obras y culturas, ello ha llevado a una incesante carrera entre ellos mismos para lograr tal objetivo: En la prehistoria la competencia por el alimento originó confrontaciones que hicieron que sólo una raza de homínidos evolucionara y sobreviviera; la humana. En la antigüedad la búsqueda de la sobrevivencia y la hegemonía de una cultura sobre otras llevó a una constante carrera de conflictos en los cuales las innovaciones en materiales y armas para la guerra determinaron que unos sobresalieran sobre los otros⁴, posteriormente se desarrollaron otro tipo de elementos confluente en la seguridad como una agricultura extensa, para la cual se requería dominar los territorios más fértiles, edificar fortalezas y ciudades que resistieran los ataques enemigos, etc⁵.

Son infinitos los factores que fueron sumándose en la búsqueda de la seguridad que garantizara la permanencia de las distintas comunidades por lo que no intentaremos reseñarlos aquí, bástenos con señalar que desde la creación de las primeras comunidades humanas, la búsqueda de seguridad ha sido la que ha marcado la pauta del tipo de desarrollo y evolución que han tenido esas comunidades. Obviamente los grupos que fracasaron en asegurar su permanencia dejaron de existir o fueron absorbidos por otros grupos más aptos para ello. En la actualidad podemos ver que quienes son más aptos para mantener su seguridad son también aquellos que tienen una mayor viabilidad como sociedades capaces de imponer sus intereses y criterios a los demás, mientras que a quienes son menos aptos para ello sólo les resta ir adecuándose y siguiendo las directrices que los primeros les marcan.

De tal manera que en la construcción social, histórica y política la seguridad es un elemento que debe ser tomado en cuenta invariablemente. El problema, si es que puede ser catalogado así, viene cuando se adjetiva la seguridad⁶, es decir cuando se habla específicamente de seguridad nacional,

⁴ No es casual que las distintas eras se daten en correspondencia al dominio de los metales cada vez más fuertes utilizados en los conflictos como la edad de piedra, del bronce, del hierro etc.

⁵ En cualquier texto general sobre el desarrollo de las comunidades humanas se puede corroborar este proceso de creciente complejización de las técnicas y tácticas que permitieran mantener la seguridad de las comunidades, véase por ejemplo; Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las Grandes potencias*. Plaza y Janes. Madrid. 1989.

⁶ Esta idea de la adjetivación la señalan Rockwell y Moss en: La reconceptualización de la Seguridad: Un comentario sobre la investigación. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. *En busca de la Seguridad perdida, Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI, México, 1990.

seguridad pública, seguridad económica, etc., cada una de las distintas variables sociales que se pueden o que se deben “asegurar” en aras de un fin general que sería, básicamente, el buen funcionamiento de una sociedad.

Nos ubicamos así en el ámbito propio de este estudio que es el de la Seguridad Nacional, al respecto existe, desde siempre, una discusión permanente sobre el contenido, amplitud y extensión de este concepto, pero antes de entrar en esa discusión señalemos algunos aspectos al respecto de la seguridad nacional⁷ como hecho histórico. Es a todas luces obvio que si nos referimos a la seguridad nacional ésta se puede ubicar o relacionar con las naciones, por tanto surge con ellas, es decir que no podríamos hablar de seguridad nacional, por ejemplo en la antigua Grecia, porque no existía una nación griega tal como ahora la hay. Sin embargo como hemos referido anteriormente la búsqueda de la seguridad es permanente en el desarrollo social y los griegos antiguos lucharon por ella tal como los actuales lo hacen (incluso contra los mismos oponentes o amenazas, como los turcos).

Por tanto demos por hecho que la seguridad nacional existe a partir de la existencia de los modernos Estados-Nación, esto es a partir del siglo XVI, como formalmente se concibe. En efecto es a partir de la guerra de los treinta años (1618-1648) que el esquema organizativo de la Nación que delega las facultades suficientes y necesarias para su protección y cuidado en una administración encarnada en un Estado comienza a estructurarse y a desarrollar las instituciones propias que hoy día le caracterizan; por ejemplo los mecanismos de representación y control político, es decir los tres poderes que conforman al o en los que se materializa el Estado propiamente dicho, además del brazo ejecutor de las políticas que es el Gobierno.

De esta manera las naciones que surgen de ahí en adelante tienen un núcleo central en sus respectivos estados que a su vez, como se ha señalado, funcionan a través de los gobiernos que representan a la población y administran el territorio en el que se asientan, la base sobre la que se construyen estas naciones, entonces, es la representación escalada que a su vez emana del pueblo en su conjunto. En términos generales a cada pueblo corresponde una nación, aunque en la práctica vemos que existen pueblos

⁷ De forma deliberada vamos a emplear, en el presente estudio, la diferenciación entre **Seguridad Nacional** – con mayúsculas iniciales, para referirnos a la disciplina que estudia el hecho y **seguridad nacional**, con minúsculas, para señalar la práctica y las políticas a que hace referencia la primera connotación. Esta diferenciación opera en otras disciplinas como las Relaciones Internacionales como ciencia y relaciones internacionales como el conjunto de hechos y acontecimientos políticos, económicos, sociales, militares etc que son el material de estudio de la primera.

sin nación, naciones sin pueblo o naciones con muchos pueblos⁸. Es importante este punto porque la comunidad que constituye una nación debe tener elementos comunes que les permitan convivir, tener y generar valores compartidos para que éstos sean, a fin de cuentas, los que haya que “asegurar”, así que un pueblo, ya sea unitario o multicultural debe tener elementos de identificación que den paso a la unidad.

En muchos casos, históricamente, esa unidad se alcanzó mediante la imposición, por ejemplo la mayoría de las naciones europeas se constituyeron con base en la imposición de un grupo y una cultura por sobre las demás que fueron absorbidas por la fuerza⁹. En términos ideales, según la teoría política, el proceso pasa por el acuerdo entre los miembros de una comunidad que delega las facultades que le son inherentes para lograr la construcción de un ente encargado de su protección y administración: el Estado. Esto es, se firma un “Contrato Social”¹⁰ en el que se estipula la cesión del derecho a la violencia individual en aras de que el Estado sea el único facultado para ejercer la violencia y, mediante este recurso, asegurar la permanencia y desarrollo de esa comunidad¹¹.

Aunque, de hecho, el famoso contrato social es muy raro en la historia, en la mayoría de los casos se trata de un contrato leonino en el que un grupo es beneficiado en detrimento de los demás. Como quiera que sea la identificación del o los grupos que conforman a la nación debe ser a tal grado que se puedan considerar un pueblo y esto es lo que los hará actuar en conjunto en caso de amenazas a su identidad como tal. La identificación se concreta en valores e intereses, con el paso del tiempo los diversos grupos sociales conforman estratos y éstos intereses de clase que luchan constantemente por imponerse en la dirección de la nación, a eso es a lo que actualmente se llama el “juego democrático” es nada más ni nada menos que la forma actual en que se dirimen los conflictos sociales, se reparte el poder y se disputa la conducción de los destinos de la nación.

⁸ El primero de esos casos podemos ejemplificarlo con grupos como los Kurdos que aún tratan de tener su propia nación, el segundo con el caso de el Vaticano y el tercero con el caso de México que es asiento de muchos pueblos claramente diferenciados entre sí.

⁹ Para no ir más lejos el caso de España y su sojuzgamiento de los catalanes, los vascos, etc. o el de Francia con los Valones, Vascos, Catalanes, algunas comunidades alemanas, etc.

¹⁰ Por supuesto nos referimos al contrato Social que según Rousseau los individuos conforman con el Estado para su mutuo beneficio.

¹¹ Esta última idea es más bien elaborada por Thomas Hobbes en su obra El Leviatán.

Lo importante, sin embargo, es el conjunto de intereses que van evolucionando y creciendo de tal manera que llegan a ser intereses nacionales¹², dignos de buscar ser logrados o satisfechos por el conjunto de la nación y para cuya consecución se pone en juego todo el ser de la nación; recursos materiales y humanos, riqueza, poderío, etc.

Es decir, a raíz de que las sociedades modernas se organizaron con base en las naciones se han ido generando una serie de procesos, más o menos similares, que han ido marcando la pauta de la evolución social hasta nuestros días y, sin embargo, estos mismos procesos han llevado no a la confluencia entre los distintos pueblos sino a la confrontación basada en las diferencias de objetivos de cada pueblo, Nación y Estado en el mundo. Podemos mencionar, el comercio, las colonias, los ejércitos, las ideologías, las armas nucleares etc, cada elemento que ha conformado la ambición y ha generado una ventaja para alguna nación en particular y se convierte en la manzana de la discordia que genera, agudiza y amplifica las confrontaciones que han ido históricamente *in crescendo*.

De tal manera que la permanente y creciente espiral de confrontaciones ha generado un medio internacional, tal como lo visualizaron los realistas clásicos¹³, conflictivo y anárquico, no es detalle menor si pensamos en que, tal como lo señalamos más arriba, la seguridad se constituye en función de un tercer elemento que represente una amenaza a, precisamente, los valores e intereses que las distintas naciones, cada una por su lado ha estructurado a través del tiempo. Y en ese medio internacional abundan las amenazas, los retos y los factores que generan inseguridad, por encima de aquellos factores que podrían ser alicientes de algún tipo de armonía internacional.

De esta forma las naciones, a través del tiempo, han ido generando el marco de su propia convivencia, y éste es amenazante en su mayor parte, razón por la cual el tema de la seguridad nacional es de importancia capital para todas y cada una de las naciones del planeta. No existe una sola nación que no dedique una parte substancial de sus recursos al mantenimiento de su seguridad, y los conflictos que a su vez genera este proceso de

¹² Sobre este concepto también existe una discusión académica amplia y profunda que no abordaremos aquí pero que puede revisarse, por lo menos en parte en el clásico del tema: Morgenthau, Hans J. *In defense of the National Interest: A critical examination of American foreign policy*. New York, Knopf, 1951.

¹³ Nos referimos a la escuela teórica del Realismo Político y a su fundador y máximo exponente Hans J. Morgenthau. *op. cit. supra*.

aseguramiento, vienen a agravar la situación general preexistente, como ejemplo, simplemente obsérvese el dilema de Israel que se ha balanceado constantemente entre la represión al pueblo palestino y las reacciones de éste que han generado un conflicto permanente en el área del Cercano Oriente¹⁴.

Pero más allá de lo casuístico está el tema en sí de la Seguridad Nacional, su concepto y su aplicación. Hemos esbozado brevemente la trascendencia histórica del problema, ahora veamos cuál es la forma en que se estudia y se discute sobre el tema en términos generales. Como ya habíamos señalado existe una amplia discusión sobre el contenido del concepto de Seguridad Nacional, se han dedicado libros completos a la recolección de nociones, concepciones, conceptos, definiciones etc. del término, por ejemplo citemos el caso del libro *Seguridad Nacional; concepto, organización y Método* escrito por el actual secretario de la Defensa Nacional de México, el general Gerardo Clemente Vega¹⁵, en él se señalan los diversos puntos de vista desde los cuales se puede observar el tema de la Seguridad Nacional y, dependiendo de ello, la multiplicidad de contenidos que puede adoptar el concepto.

Entre otros, según el general Vega, la seguridad nacional puede considerarse como:

“Un sistema político para gobernar un Estado.

Una doctrina política para acceder al poder.

Una condición paralela indispensable para garantizar el desarrollo de un país.

Una organización gubernamental, para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional.

Un medio para emplear el poder nacional.

Un aspecto exclusivo de las fuerzas armadas de un país”¹⁶.

Ahora bien, esta complejidad se incrementa más si se considera que los distintos analistas académicos, militares, funcionarios y hasta operativos de inteligencia, tienen una concepción distinta de los que es la Seguridad

¹⁴ Desde la creación del Estado de Israel, en 1948, la cadena de acciones y reacciones de ataque y defensa entre ese Estado y las comunidades árabes vecinas, sobre cuyo territorio se asentó, no ha hecho sino incrementar hasta la fecha el nivel del enfrentamiento cuyas consecuencias son ya de nivel mundial.

¹⁵ Vega Clemente, Gerardo. *Seguridad Nacional; concepto Organización y Método*. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2000.

¹⁶ *Idem*, pp. 2,3.

Nacional. Una muestra de ello es la recopilación de conceptos que elaboró el General y Diputado Miguel Garfias¹⁷ en la cual aporta nueve concepciones del tema de el mismo número de analistas. Pero esto sólo es indicativo, basta leer alguna obra sobre el tema para encontrar un concepto más referente al término de Seguridad Nacional, ya que cada analista, como mencionábamos, se siente impelido a aportar el suyo¹⁸.

¿Cual es la razón para que se dé esta situación? Al igual que pasa con muchos otros términos usuales en las ciencias sociales¹⁹, el término de seguridad nacional hace referencia a una realidad cambiante, dinámica en la vida de los grupos humanos, y requiere de ser ajustado para cada una de las realidades de éstos grupos y aún para cada uno de los estadios de desarrollo que estos grupos presenten. De tal manera que el término está condenado a ser relativo: Relativo a la nación que se estudie, relativo al periodo histórico de que se trate, relativo a las condiciones del medio internacional en que se desenvuelva, relativo al grupo dominante en ella, etc.

Un ejemplo de esta situación lo vemos en la definición de Seguridad Nacional en los Estados Unidos; tradicionalmente dicho país ha definido su Seguridad Nacional en dos vertientes muy claras, la primera es la promoción de su sistema cultural y político, en el entendido de que entre más naciones compartan los criterios que ellos elaboran, tal situación disminuirá los riesgos que enfrenten en el medio internacional. La segunda vertiente es el contar con un aparato militar incontrastable, capaz de someter a cualquier posible adversario en el mundo entero²⁰. En este sentido, al principio de la actual administración presidencial de los Estados Unidos, la administración de George W. Bush, la seguridad nacional era concebida como:

- “1.- Garantizar que las fuerzas armadas estadounidenses puedan disuadir de la guerra, proyectar su poderío y defender sus intereses en caso de que la disuasión fracase.
- 2.- Promover el crecimiento económico y la apertura política ampliando el libre comercio y un sistema monetario internacional estable para todos los comprometidos

¹⁷ Luis Garfias Magaña. Conceptos sobre Seguridad Nacional. En *Crónica Legislativa*, Año V, número 11, octubre-noviembre, 1996. México, Senado de la República.

¹⁸ Al final de este trabajo se encuentra una recopilación de algunos conceptos, definiciones y concepciones sobre el tema, ahí se podrá observar claramente la confusión reinante al respecto.

¹⁹ Mencionábamos ya algo respecto al concepto de Interés nacional, pero lo mismo puede argumentarse en referencia al concepto de poder, capacidad, nación, sociedad, economía etc.

²⁰ Morgenthau, el padre del realismo político procesó adecuadamente estas motivaciones que siempre han estado presentes en las políticas norteamericanas pero que antes de él en pocas ocasiones se habían expresado tan claramente, véase: Morgenthau. *Hans J. Politic among nations*. New York, Knopf, 1985, 6a ed.

con estos principios, contando entre ellos al hemisferio occidental que, con demasiada frecuencia, se ha descuidado como zona vital de los intereses estadounidenses.

3.- Renovar vínculos fuertes y estrechos con los aliados que compartan los valores estadounidenses y pueden, por ello compartir la carga de la promoción de la paz, la prosperidad y la libertad.

4.- Centrar las energías de Estados Unidos en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional y,

5.- Confrontar con decisión las amenazas de regímenes deshonestos y potencias hostiles que, cada vez más, cobran la forma de la posibilidad del terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.”²¹

Sin embargo con el paso del tiempo y tras los ataques terroristas que sufrieron las ciudades de New York y Washington el día 11 de septiembre del año 2001, el punto número cinco de esa lista se volvió de tal manera prioritario que no hay más criterios de Seguridad Nacional en los Estados Unidos que la lucha contra el terrorismo y la protección de su territorio contra actos similares²².

Esto es, pues, una muestra de cómo las circunstancias van moldeando el contenido del concepto de Seguridad Nacional en los distintos países. De ahí que sea necesario volvernos a preguntar ¿Qué es la seguridad nacional? y ¿Cuál es el contenido del concepto de Seguridad Nacional?

Si se observa el listado de conceptos, en la parte de anexos del presente trabajo (anexo 1, p. 201), veremos que, aún cuando en algunos casos se requiere de un esfuerzo de interpretación para convenir en que todos ellos se están refiriendo al mismo concepto, la mayoría de los analistas tienen coincidencias sobre el contenido de tal concepto y esto es porque, como mencionábamos en las primeras líneas del presente capítulo, la necesidad de la seguridad es básica y común a todos los grupos humanos organizados.

Las coincidencias estriban en la noción de la protección que debe otorgar el ente encargado por la sociedad para esa tarea, es decir el Estado, a

²¹ Rice, Condolezza. La promoción del interés nacional, artículo publicado en *Foreign Affairs* en español, volumen 1, número 1, primavera 2001. La autora, poco después de publicado su artículo y al asumir la administración Bush, fue designada Consejera de Seguridad Nacional, cargo desde el cual llevó a la práctica lo que en el artículo menciona.

²² Para corroborar esto no hay más que revisar la multitud de artículos y libros que se han publicado al respecto del tema a partir de septiembre de 2001, así como los documentos del gobierno norteamericano y declaraciones de los altos funcionarios que señalan que la lucha contra el terrorismo es la prioridad de seguridad nacional, desplazando a la lucha contra el narcotráfico, los problemas económicos, etc.

la vida, las actividades y las propiedades de los miembros de la comunidad, es decir los ciudadanos. Las dificultades suelen presentarse a la hora de especificar el cómo debe realizarse la tarea y los límites que las acciones de los estados deben tener para ello.

Elementos comunes en los conceptos de seguridad nacional

EL ESTADO

Por lo pronto concentrémonos en los elementos comunes; en principio, todos los conceptos acuñados por los especialistas coinciden en señalar, en primer plano, al agente de la seguridad que, de acuerdo a la mayoría de las concepciones, es el Estado. El Estado como el regulador de la vida social, el guardián de la seguridad, el garante de la continuidad en la existencia de la nación, el arbitro en los conflictos sociales, etc., ha sido ampliamente estudiado y analizado desde los diversos ángulos que representa su actividad²³. Por ejemplo en lo que se refiere al papel de arbitro de los conflictos sociales, la teoría política menciona cómo esta instancia fue evolucionando con el paso del tiempo para ser la depositaria del poder de la sociedad e impartir justicia. El papel que en la antigüedad jugaron los ancianos, los sacerdotes y los reyes, se institucionaliza en las sociedades modernas, de tal forma que es el Estado, a través de los jueces, juzgados, etc., quien decide cuál de las partes, en caso de conflicto, tiene la razón. De tal manera que son éstas instancias de la estructura estatal quienes dirimen los conflictos en el interior de las sociedades.

Ante responsabilidades como esas el Estado tiene imperativos en su actuar; todo Estado está llamado a cumplir con tres fines básicos, reconocidos así por la mayor parte de las visiones teóricas sobre el Estado²⁴, a saber, 1) la sobrevivencia de la nación, 2) el mantenimiento de la integridad de ésta y 3) la consecución del bienestar de los nacionales. El cumplimiento de estos tres fines básico implica el mantenimiento de las condiciones que los permitan y esto quiere decir el mantenimiento de la seguridad bajo la cual puede cumplir dichas tareas.

²³ Véase, por ejemplo para la fundamentación teórico-jurídica del Estado: Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1958. o también se puede consultar: Serra Rojas Andrés. *Teoría general del Estado*. México, Porrúa, 1964.

²⁴ Además de las anteriores fuentes puede revisarse la bibliografía de la escuela Realista de las relaciones internacionales, cuyos autores insisten en este punto para fundamentar la importancia de la acción exterior del Estado, por ejemplo; Rossenau, James N. *The scientific study of foreign policy*. The free press, New York, 1971.

De hecho la importancia de estos fines, y el hecho de que sea el Estado el agente encargado de llevarlas a cabo, en muchas ocasiones ha llevado a que se identifique la seguridad de la Nación con la del Estado, este es un tema que abordaremos más adelante, pero se puede adelantar que esa confusión es un error tanto analítico como político. Es por la importancia de los tres fines básicos, decíamos, que la tarea del Estado con respecto a la seguridad se vuelve un imperativo ineludible. Ahora bien, con respecto a la importancia del Estado en el concepto de Seguridad Nacional, en tanto no haya un sustituto que asuma las responsabilidades, funciones y atribuciones que en la actualidad tienen los Estados-nación, éste será imprescindible en las tareas de asegurar la continuidad de la sociedad a la que sirve²⁵.

Por esa razón, de acuerdo a lo planteado en el presente análisis, no es aceptable, al menos en lo referente a los aspectos que implica la formulación y la práctica de la seguridad nacional, el uso de términos como "Seguridad Humana"²⁶, "Seguridad Colectiva"²⁷, "Seguridad Democrática"²⁸ u otros que pretendan disminuir la responsabilidad del Estado y deslizarla hacia distintos actores sociales de una cierta comunidad²⁹. Este tipo de criterios va muy ligado al proceso que viven las sociedades más desarrolladas en las cuales el Estado ha sido cuestionado y rechazado por los vicios en que

²⁵ A partir del fin de la guerra fría y con la importancia que tomó el fenómeno de la Globalización, muchos grupos y analistas se adelantaron a anunciar el proceso del fin de los estados-nación tal como hasta ahora existen, autores como Francis Fukuyama, Robert Reich (en menor medida) y otros. Pero tal como menciona Jan Aart, el Estado persiste a pesar de la disminución de sus funciones y, por tanto, decimos, la seguridad nacional sigue estando en sus manos. Véase: Aart Scholte, Jan. "The globalization of World politics". En *The Globalization Of World politics*. Baylis, John and Smith Steve. Oxford University Press, 1997.

²⁶ Este concepto, en particular ha sido diseñado por la sociedad canadiense y ha pasado a formar parte de los principios con base en los cuales se estructura la política exterior de ese país, se refiere a que, en tanto mayor sean los niveles de bienestar y se satisfagan las más apremiantes necesidades de los seres humanos en todo el planeta menores serán los riesgos originados por revoluciones o conflictos internacionales derivados de situaciones relativas. Lo inoperante de tal concepto es que centra sus acciones en que son las sociedades y no los estados quienes deben realizar las acciones pertinentes para ello, sin tomar en cuenta que a fin de cuentas tales sociedades actúan a través de sus respectivos estados. Véase: Gutiérrez Haces, Ma. Teresa. Et al. *Canadá: Un estado Posmoderno*. México, Plaza y Valdez, 2000.

²⁷ Por lo que toca a este término, fue acuñado para efectos de su aplicación al proceso de integración europea por el ex canciller sueco Olof Palme y se refiere al proceso de creación de instancias más allá de los estados para la conducción de los asuntos de seguridad resultantes del proceso de unión europea.

²⁸ Seguridad democrática es el concepto resultante del proceso de pacificación centroamericana, a raíz del cual las cinco repúblicas de la región decidieron firmar el Tratado de San Pedro Sula, Honduras, en el cual se comprometían a tratar las temáticas de seguridad en forma regional y no nacional y a atar dicha seguridad a la vigencia de regimenes democráticos en la región.

²⁹ Para una ampliación de este fenómeno y sus implicaciones en la construcción de la seguridad regional en América del Norte véase: Ronfeldt, David. y Thorup, Cathryn. "América del Norte en la era de las redes ciudadanas: Estado sociedad y seguridad". En: Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno eds. 1997.

frecuentemente ha caído³⁰, pero en la realidad política de la mayoría de las naciones del mundo, la verdad es que el Estado ha sido y sigue siendo la herramienta fundamental para dar orden y continuidad a la existencia de éstas naciones y sociedades³¹.

En tal sentido es pertinente señalar cómo la mayor parte de las naciones del mundo se han formado a partir de la existencia de sus respectivos estados. Es decir, si observamos los procesos políticos que dieron forma a los miembros de la comunidad internacional actual, veremos que son pocas las naciones que, como la francesa, por ejemplo, tuvieron un proceso a través del cual se desarrollaron los elementos propios de una nacionalidad (raza, lenguaje, costumbres, religión etc.) y posteriormente, a través de un movimiento armado erigieron un Estado. Por el contrario muchas de las naciones actuales debieron pasar por un proceso largo de crisis para consolidar su carácter nacional siendo que ya existían como estados. Por ejemplo México nace como país en 1821, pero tarda mucho en estructurar el Estado, lo cual se logrará hasta la Reforma Juarista y también tarda en conseguir la identificación nacional que se logrará hasta después del trauma de la pérdida de más de la mitad del territorio frente a los EE.UU.

De la misma forma los países resultantes de la descolonización de mediados del siglo pasado, y naciones como la nuestra, sólo contaron de manera tardía con sus estados para llevar adelante las tareas más importantes para el crecimiento y evolución de sus naciones tales como el desarrollo económico³². Ante tales circunstancias se afirma entonces que la seguridad de una comunidad, atraviesa ineludiblemente por el Estado que planifica y pone en marcha las políticas que habrán de lograrla. Pero, como ya adelantábamos, no debe confundirse la seguridad del Estado con la de la

³⁰ Para nadie es un secreto que las organizaciones estatales han sido cuestionadas por la corrupción e inoperancia en que han incurrido la inmensa mayoría de ellas, sobre todo en el antes llamado tercer mundo, tal fenómeno alimenta la búsqueda de alternativas de organización política pero lo cierto es que ese proceso dista mucho de fructificar, mientras tanto el Estado, en proceso de reforma, sigue vigente.

³¹ En las naciones en desarrollo, como México, el papel del Estado en todos los órdenes de la vida nacional es imprescindible, dado que no existe ningún otro actor de la escena política y social que pueda asumir ni siquiera una mínima parte de sus responsabilidades.

³² En un trabajo anterior, describimos cómo las tareas del desarrollo económico, ante la ineficiencia e insuficiencia del capital privado, tuvieron que ser llevadas a cabo por el Estado mexicano, véase Villalba, Hidalgo, César. *La política exterior de México enfocada al desarrollo económico*. México, UNAM, 2000.

Nación. En la historia de América latina este es un episodio recurrente y ha demostrado la gravedad de cometer ese error³³.

Tratemos de profundizar en esto: El Estado, por lo general es conducido por algún grupo o élite que, sea por la vía que sea, llega al poder y gobierna. Como es lógico este grupo, como cualquier otro en la sociedad, tiene intereses ya sean económicos, políticos o ideológicos que son los que estructuran y mantienen unidos a sus miembros. Con base en tales intereses este grupo tiene objetivos que pretende lograr en su estancia en el poder, pero no todos los intereses y objetivos de un grupo en particular son compatibles o benéficos para toda la sociedad en su conjunto, de tal manera que si este grupo privilegia sus intereses e impone sus objetivos a la nación esto llevará, automáticamente, a que cualquier amenaza o riesgo a tales intereses sea tratado como atentatorio de la seguridad del Estado y de la nación. De tal manera que, en muchas ocasiones, la nación se ve comprometida en la defensa de políticas que no responden a lo que ella necesariamente quiere, desea o anhela. Es aquí donde se da esa suplantación del interés general por el de particulares, es decir el interés del Estado o quienes están en él por el de la Nación.

Esto siempre debe quedar claro en cualquier definición y delimitación de la Seguridad Nacional, ésta se refiere a los interés generales con los cuales se identifica y que comparte la mayoría de la nación, incluido el mismo Estado, pero no a intereses sectoriales. Por tanto la amplitud del concepto de Seguridad Nacional debe acotarse de esta manera, referirse a los fenómenos, hechos o sucesos que pongan en riesgo la existencia y continuidad de la sociedad en su conjunto y no sólo a partes de ella.

La cuestión referente a la confusión entre Seguridad Nacional y Seguridad del Estado depende en gran medida del tipo de estructura política que haya logrado tener el Estado de que se trate el análisis; en las sociedades más evolucionadas, con procesos políticos claramente institucionalizados, como los Estados Unidos o la mayoría de las naciones europeas no se presenta este problema, por lo menos no tan frecuentemente y con la gravedad con que lo hace en aquellas que todavía presentan algún

³³ Nos referimos, por supuesto, a los regímenes militares y dictatoriales que plagaron el subcontinente a partir de la década de los años cincuenta hasta los noventa, que de hecho fueron identificados con la llamada "doctrina de seguridad nacional" en la que se justificaba cualquier atropello con el fin de cumplir con el "sagrado deber" de salvar a la "patria" de las amenazas del comunismo, los vecinos, el capitalismo o cualquier fantasma que los militares y dictadores veían como amenazas a sus regímenes.

grado de inmadurez³⁴, en consecuencia será casuístico el hecho de que se caiga en confusión de uno u otro término y para acotar tal error se deberá ser preciso en el concepto de Seguridad Nacional que se emplee en el análisis.

LA NACIÓN

Otro de los componentes comunes a la mayoría de definiciones y conceptos usuales sobre Seguridad Nacional se refiere al objeto de tal actividad, es decir la Nación. Muchas veces también se nombra a "la comunidad", "la sociedad", "el pueblo" etc., lo cierto es que existe un ente al cual es preciso dar la protección adecuada para su supervivencia y desarrollo, lo que va a definir a este ente, al igual que la mayor o menor necesidad de seguridad que tenga, serán sus características inherentes, por ejemplo una nación en proceso de desarrollo económico, como lo ha sido México a partir de los años cuarenta del siglo pasado, requerirá que lo que se proteja e incentive sea ese proceso de desarrollo, bajo la idea de que una vez logrado tal objetivo se cumpliría con la finalidad de dar bienestar a los nacionales³⁵. Aquí podemos observar como un elemento coyuntural da contenido a la definición de Seguridad Nacional con base en las características de la sociedad en ese momento.

Lo mismo ocurre con otras naciones, como ya adelantábamos en el caso del ejemplo de los Estados Unidos. Las características del objeto de la Seguridad Nacional, entonces, darán la naturaleza de las políticas de seguridad que el Estado ponga en práctica. Es necesario, por tanto, definir correctamente a la nación de que se trate para no caer en generalidades acerca de lo que la Seguridad Nacional es o no es en el análisis correspondiente. Por ejemplo para México no es un asunto inmediato de seguridad nacional el terrorismo internacional puesto que su política internacional y sus características políticas y sociales internas no lo colocan como blanco directo de las acciones de los grupos que se dedican a ese tipo de tareas, mientras que para los EE.UU. ese problema es fundamental en sus políticas de seguridad nacional puesto que sus políticas exterior e internacional chocan de frente con los grupos que desarrollan tal actividad.

³⁴ En México, en el año 2003, por ejemplo, todavía no ha logrado culminarse la transición democrática que structure y canalice los procesos y procedimientos políticos y sociales que deben dar como resultado un sistema político mucho más confiable y que dé certidumbre a todos los actores sociales. Concretamente deben culminarse las reformas referentes a la Hacienda pública, el sector energético etc.

³⁵ En el siguiente capítulo explicaremos a grandes rasgos cómo y por qué se llevó a cabo este proceso de desarrollo económico en nuestro país.

Por lo tanto lo que para México es asunto de seguridad nacional no necesariamente lo será también para los EE.UU. y viceversa³⁶.

Así que las definiciones generalizadas de Seguridad Nacional son poco operativas dada la complejidad y diferencia entre las distintas naciones del mundo. Debido a esta razón es poco probable el surgimiento de una "teoría de la seguridad nacional"³⁷ e, insistimos, este es un concepto de contenido relativo y aplicación casuística, sin demérito de que, como lo estamos observando, contenga elementos comunes en sus distintas formulaciones.

EL INTERÉS NACIONAL.

Un tercer elemento común en las definiciones y conceptos de Seguridad Nacional es el referente al o los objetivos que se quiere lograr con las políticas de seguridad, tales objetivos por lo general se engloban en la noción de Interés Nacional o Intereses Nacionales. Muy comúnmente se dice que lo que los estados pretenden es "salvaguardar el interés nacional". Sobre el concepto mismo de interés nacional, tal como ya anotábamos más arriba, se ha discutido mucho y aún no hay acuerdo al respecto³⁸, es uno de los conceptos más elusivos en el análisis político puesto que la visión que de él se tenga depende de muchos factores, entre otros, desde el grupo social que se analice y desde el lugar que se ocupe en el gobierno o la academia.

Podemos decir que en el ámbito de la política y en especial de la política exterior y la de seguridad no hay concepto mas invocado que el de Interés Nacional, todos los políticos, tarde o temprano lo incluyen en sus discursos³⁹, pero no sólo ellos sino los académicos también hacen un uso frecuente del término, y de igual forma caen en imprecisiones o polémicas

³⁶ Aunque es necesario señalar, a este respecto, que tal situación está evolucionando con rapidez. A raíz de los atentados terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, el terrorismo vino a convertirse en un asunto de seguridad internacional y la posición de México ha tenido que variar, aunque sin llegar a asumir el problema como algo propio e inmediato, de hecho en la guerra desatada contra Irak, en marzo de 2003, bajo el argumento de la lucha contra el terrorismo, México ha marcado su distancia de la posición norteamericana.

³⁷ El o los intentos por implantar un concepto universal han sido muchos pero difícilmente convencen a la mayor parte de los analistas, véase, por ejemplo; Quero Rodiles, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid, Op. Cit.

³⁸ Para conocer un poco sobre el particular véase uno de los trabajos clásicos del tema; Beard, Charles A. *The idea of national interest, an analytical study in american foreign policy*. Op.cit.

³⁹ Como lo señala Reynolds: "La expresión 'interés nacional' se halla entre las que con mas frecuencia se oye en boca de los políticos. Muchos de ellos, si se les forzara a definirla, tendrían grandes dificultades para explicar con precisión su significado, dificultades que serian todavía mayores si se les pidiera una definición de los criterios en función de los que debe determinarse el interés nacional". Reynolds, P.A. *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 1977, p.46.

respecto a él. En los medios académicos el interés nacional es un concepto las mas de las veces debatido y cuestionado, habida cuenta de que en él todo cabe y también todo puede ser excluido, según el enfoque o el gusto de quien lo analice⁴⁰.

En consecuencia, tal como lo ha señalado Rosenau⁴¹ de manera por demás precisa, podemos decir que el término de Interés Nacional posee una doble dimensión; es empleado tanto en el campo de la acción política como en el del análisis académico. De acuerdo a este autor, la utilidad que ha tenido y tendrá como instrumento de acción política es mucho mayor que la que ha presentado como herramienta analítica, veamos por qué.

Según la historia del concepto, hecha por Charles Beard en "*The idea of national interest*." los antecedentes del Interés Nacional como mecanismo para identificar las demandas de algunos grupos nacionales se remontan al siglo XVI en Italia, a partir de ahí ha tomado diferentes denominaciones; la "voluntad del príncipe", el "interés dinástico", la "*raison d'état*", etc.⁴². La característica de todas ellas es que reflejaban un interés unitario y, por tanto, relativamente fácil de determinar. Posteriormente, en el siglo XIX principalmente, en Europa, la *power politics*⁴³, dominó las relaciones interestatales, en un ámbito en que se da la consolidación de los Estados Nación y la lucha constante y violenta por una posición de supremacía, encarnada en la idea de la grandeza nacional.

En la medida en que diferentes grupos, principalmente a partir del presente siglo, fueron emergiendo y tomando fuerza dentro de las sociedades, poco a poco los valores y necesidades de la población y los distintos sectores sociales en general le fueron ganando terreno al interés personal y absoluto de los gobernantes, de tal manera que el "interés de la sociedad" se fue haciendo mas complejo. La plena vigencia del *Laissez-faire*⁴⁴, en términos sociales, al interior de las naciones mas avanzadas, permitió que mas grupos vieran sus intereses afectados o beneficiados según el rumbo

⁴⁰ Una pequeña revisión de esta situación se hace en: Calduch, C. Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, pp. 34-44.

⁴¹ Rosenau, James N. *The scientific study of foreign policy*: op. cit. Cap 3.1, "The National Interest",

⁴² Beard, Charles A. op.cit., p. 22.

⁴³ Este término caracterizó un tipo de comportamiento gubernamental, del cual el mas claro ejemplo fue el de la Alemania de Bismark.

⁴⁴ Concepto que remite a la dinámica social propia del sistema capitalista de producción.

que tomaran las políticas que el Estado ponía en práctica⁴⁵ y por ello el concepto sufrió una ampliación, en términos prácticos, que eliminó definitivamente el carácter absolutamente cupular que hasta ese momento tenía.

Tal proceso de crecimiento y complejidad se fue haciendo cada vez más creciente a lo largo del siglo XX. Mientras tanto el concepto de interés nacional presentó dos grandes tendencias contradictorias; por un lado su importancia como determinante de la política dictaminada por el Estado en función de la 'seguridad nacional' disminuyó en la medida que los intereses sectoriales, privados, comerciales, financieros, etc., se hacían cada vez más presentes tanto a nivel interno como a nivel internacional, mientras que por otro lado la dinámica política del enfrentamiento bipolar -que estuvo vigente la mayor parte del siglo pasado- obligó a reforzar la posición del Estado como rector de la seguridad y dictaminador del interés general de la nación.

Ahora bien, con respecto al uso del concepto de Interés Nacional como herramienta analítica, éste se enmarca en el desarrollo de las diferentes concepciones teóricas que han abordado al medio internacional como centro de sus preocupaciones, es decir las teorías de Relaciones Internacionales. Con el surgimiento del trabajo científico al respecto de los temas de la vida internacional, a principios del Siglo XX, llegó la necesidad de conocer puntualmente ¿Qué es lo que motivaba la acción del Estado?, ¿Qué determinaba lo que había de buscar y la forma cómo había de hacerlo?

Para el *Idealismo*, el interés que pudiera llegar a tener una nación se ve suplantado o superado por el de los individuos y éste a su vez encarnado en lo que ahora llamamos Derechos Humanos, muy a la manera de la normatividad a través de la cual se pretendía resolver todos los problemas del mundo. En concordancia con esto, la Paz es el único fin legítimo que el Estado podría perseguir, sólo con este objetivo se concibe la participación del Estado para formar organismos a través de los cuales llegar a, y mantener un, orden en ese estado de naturaleza en que previamente se encontraba el medio internacional.

Sin embargo es el *Realismo* el que lanza de manera abierta y directa la idea de la supremacía del interés de la nación por sobre cualquier otro

⁴⁵ George, Alexander L. *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Cap. 13, El concepto de interés nacional; usos y limitaciones. B. Aires, GEL, 1991.

elemento en la relación entre los Estados. Al pretender tomar las cosas tal cual son y no imponer ideales o metas inalcanzables, reafirma la preeminencia del Estado como principal actor y realizador de las aspiraciones propias de cada comunidad nacional en el concierto internacional, de tal manera que esta búsqueda de satisfacciones llevará, necesariamente al enfrentamiento general -a distintos niveles- en el medio internacional, lo cual se dará en términos del poder que cada uno tenga, o que desee alcanzar, para lograr lo que quiere. El interés nacional se convierte así en la búsqueda, mantenimiento y aumento del poder, entendido éste en su acepción más básica de capacidad (principalmente militar) para sojuzgar y/o influir en otros actores para que accedan a lo que el Estado desea⁴⁶.

El "cientificismo", por su parte, viene a aportar toda una serie de enfoques al respecto del mismo problema, surgiendo visiones como la del *conductismo* o *behaviorismo* que explicarían las motivaciones a actuar de los Estados atendiendo a las características propias de quienes toman las decisiones, o haciendo referencia a circunstancias coyunturales que darían la razón del actuar estatal. Otras mas tratan de encontrar en la estructura propia del Estado, y del medio internacional, atendiendo con esto a su funcionamiento e interrelación, lo que movería el actuar de los entes de carácter internacional.

Por supuesto el pensamiento marxista también se ha hecho presente en estos intentos de explicación del entorno internacional y, con ello, del interés que motiva la acción de los actores en este nivel, basándose en los postulados clásicos del marxismo; la lucha de clases llevada al nivel internacional, el desarrollo de los sistemas económicos etc. Y ha generado además una serie de enfoques subalternos como el basado en el pensamiento de Gramsci⁴⁷. Básicamente estos enfoques sitúan la motivación de actuar en la lucha de clases: El Interés, entonces es clasista y la clase obrera se debe aliar entre sí, sin importar las barreras nacionales, con el fin de combatir y derrotar a la clase que detente el poder, y de esa forma lograr cambiar el sistema económico.

⁴⁶ El teórico clásico del Realismo político es Hans Morgenthau, sus obras principales al respecto del tema son. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York, Knopf, 1950. y *In defense of the National Interest: A critical examination of American foreign policy*. New York, Knopf, 1951.

⁴⁷ Un esfuerzo muy interesante en este sentido es el hecho por: Gill, Stephen. edit. Gramsci, *Historical materialism and international relations*. Great Britain, Cambridge University Press, 1993.

Bastan estos breves ejemplos⁴⁸ para señalar que a lo largo del siglo XX se han hecho estos y otros muchos intentos por explicar científicamente al medio internacional, al comportamiento de los Estados y a las motivaciones de sus políticas o los intereses que los llevan a ellas, en tal medio. Además de los enfoques mencionados, y la incorporación del concepto en cuestión en sus planteamientos, se han abocado a ello el *funcionalismo*, las teorías de juegos, el *neorrealismo*, etc. Pero el enfoque que a últimas fechas ha venido a ganar terreno por sobre los demás es el del llamado *Globalismo*.

El globalismo, sin llegar a ser una teoría, está basado en el fenómeno de la Globalización o Mundialización creciente de las actividades particulares y los procesos económicos, políticos y sociales. De alguna manera derivado del *posbehaviorismo*⁴⁹, el globalismo pregona la declinación creciente del Estado-Nación como ente primordial en las relaciones mundiales y la supremacía de distintas organizaciones sociales y privadas (ONG's, transnacionales, etc.). De hecho enuncia el surgimiento de una "governabilidad mundial" que, según esto, recaerá en una serie de organismos al estilo de la ONU, lo cual por supuesto haría del Estado un ente obsoleto⁵⁰. Así, las preocupaciones que hemos venido mostrando acerca de la seguridad nacional, y en particular del Interés Nacional, vendrían a ser innecesarias ya que cada grupo económico, social, o político llevaría adelante la reivindicación de sus aspiraciones y deseos ante los organismos encargados de la gobernabilidad mundial y, dado que la única función de éstos es dar respuesta a tales demandas con el fin de mantener la gobernabilidad, no habría entonces conflictos como los que se presentan ahora entre los Estados.

Así pues, los enfoques al respecto del orden internacional son muchos, pero volviendo al tema de la motivación del actuar estatal, podemos ver que la discusión al respecto del concepto de Interés Nacional es amplia y variada, por lo cual retomaremos la conclusión de Rosenau al respecto de que el Interés Nacional es mayormente aceptado como instrumento de la práctica política que como instrumento analítico, aún a sabiendas de que su

⁴⁸ En realidad las teorías de las relaciones internacionales han proliferado de tal forma que existen bastantes más de las que, en principio, serían necesarias para tener una visión más o menos cercana a la realidad internacional. Para un acercamiento a la actualidad de esta materia puede consultarse: Steve Smith, Ken Booth. Eds. *International Relations Theory: positivism and Beyond*. Cambridge University Press. 1999.

⁴⁹ Arenal, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos. 1987. p100.

⁵⁰ Scholte, Jan Aart. "The globalization on world politics" en Baylis, John and Smith, Stevens. *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University press. 1997.

uso es más parte de la retórica que reflejo de la realidad⁵¹.

Es por ello pertinente señalar que la amplitud en el concepto, es decir su gran extensión, hace que la intención de éste no sea precisa, dicho en otras palabras; la amplia gama de aspectos que pueden ser relacionados o explicados con él impide que haya una precisión al respecto de ellos, lo cual nos lleva a que por interés nacional pueda ser entendida cualquier cosa que los analistas o los encargados de la Política quieran englobar en tal término⁵². Por otro lado la creciente complejidad de las sociedades actuales hace difícil que se pueda expresar en uno, el conjunto de intereses de la población, las clases o sectores sociales, los diversos grupos económicos, asociaciones, partidos políticos, grupos étnicos, regionales, etc.

Debido a esta circunstancia vamos a identificar qué es lo que podemos entender por Interés Nacional: lo vamos entender como *aquellos deseos, anhelos o aspiraciones que una comunidad va a tener al respecto de sí misma*, en consecuencia con base en esto es que se fijará un estado de cosas que se desea alcanzar o una situación que se desea que prevalezca y en la cual, por supuesto, puedan realizarse dichas aspiraciones. De tal manera que el Estado, necesariamente, deberá considerar este Interés como el criterio primordial, con base en el cual deberá juzgar los factores de situación que se presenten, determinar el orden o preferencia que se dará a la consecución de los fines a alcanzar y, establecer y valorar la conducta que adoptará. Todo lo anterior el Estado tratará de lograrlo o conseguirlo en un medio ajeno a él, es decir el medio externo, por lo cual el medio para lograrlo será la o las políticas externas que dicho Estado ponga en práctica. Aquí es necesario recordar que las condiciones presentes del medio internacional hacen del Estado el único que puede poseer y llevar a cabo una Política Exterior. Por lo que, por un lado en lo que toca al medio interno, no puede haber otro órgano que lleve al nivel internacional el conjunto de esos anhelos, aspiraciones o deseos y, por otro lado en lo referente al medio internacional, las organizaciones de diverso tipo y naturaleza no pueden ser capaces, por lo menos hasta ahora, de suplantar el papel del Estado como actor político y legítimo representante de la nación.

Ahora bien ¿Cómo determinar de dónde surge tal interés, cómo saber si éste es legítimo o no? Para dilucidar esto tendríamos que atender a las

⁵¹ Rosenau, James. "The national Interest" en *The scientific study of foreign policy*. op cit , p, 248.

⁵² Reynolds hace un relato amplio de esta particularidad del concepto. Reynolds. P. A. op. cit. pp.46-48.

fuentes del Interés Nacional, es decir conocer el origen mismo de los reclamos que el Estado se encargaría de satisfacer.

La primera de ellas la podemos ubicar en la nación misma, entendida ésta como el conjunto de individuos que conforman la comunidad y que tienen una idea de quienes son y de lo que desean ser, en esta atmósfera de identificación, la comunidad tiene, o forja, una imagen de sí misma, lo que, con el transcurrir del tiempo y de la historia, va formando un *mito*: El cual vamos a entender como aquellos valores compartidos por la masa nacional, una visión egocéntrica de la sociedad la cual el Estado va a buscar conservar y acrecentar por todos los medios posibles.

Otra fuente la podemos ubicar en la interpretación que de este mito haga el grupo encargado de tomar las decisiones al respecto de la Política Exterior, es decir el grupo gobernante que, en razón de su posición y conocimiento del medio nacional e internacional va a generar una visión y/o una interpretación propia de lo que la nación demanda.

Por supuesto que ambas fuentes pueden coincidir o no, dependiendo de la naturaleza del tema en cuestión, pero las más de las veces, en una gran cantidad de países, se percibe por parte de los diversos grupos sociales, un divorcio entre lo que estos grupos interpretan como el sentir nacional y lo que el grupo gobernante esta enarbolando como tal en el medio internacional, lo cual lleva a una serie de luchas por el derecho de representar el o los intereses de la nación por parte de las organizaciones políticas locales.

De ahí que en los modernos sistemas nacionales se pongan en práctica una serie de mecanismos institucionales para transparentar y legitimar el proceso de la toma de posiciones y decisiones a este respecto -ya sean legislativos o políticos. Pero en infinidad de ocasiones, ya sea por la dinámica de los acontecimientos, los mecanismos de la política tanto interna como internacional o por una estrategia premeditada, se deja siempre un amplio margen de maniobra al gobierno para que, en nombre de la nación, manipule e imponga su visión del mito.

El mito va a dar origen a una pretensión que la nación buscará satisfacer, lo que ha dado en llamarse el *mito de la misión nacional*, todas las

naciones tendrán esta imagen de sí misma, bien o mal formada, imagen que buscará reflejar y que guiará su actuar en el medio internacional⁵³.

Así pues el Interés nacional que un Estado pretenda llevar adelante deberá estar imbuido de ese mito y, con ello ser parte del Proyecto Nacional que históricamente cada pueblo va construyendo con su devenir, para así ser compartido y apoyado por la masa nacional. De lo contrario, tarde o temprano la nación rechazará las políticas fundadas en una idea de interés nacional que no comparta⁵⁴.

Un último punto al respecto del concepto es el de su localización e identificación en términos prácticos. De acuerdo a esto es en los documentos oficiales de alto nivel, en el caso de México en el Plan de gobierno o Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos informes presidenciales, donde podemos encontrar concretamente qué es lo que el gobierno está entendiendo como el Interés Nacional durante el periodo que abarca su mandato. Contrastando esto con las condiciones económicas, políticas y sociales del medio interno y la situación del medio internacional, es que podemos aproximarnos al análisis de si este interés, entendido por el gobierno, responde total o parcialmente a lo que el conjunto de la nación este requiriendo, si lo ha planteado con imprecisión para darse margen de maniobra y manipularlo o si de plano se encuentra totalmente alejado de las necesidades que le está demandando la nación.

Por esas razones, vamos a asumir al interés nacional como el criterio definitivo⁵⁵ con base en el cual se formulan las distintas políticas del Estado, es decir el interés nacional será el principio y el fin de tales políticas, incluidas las de seguridad nacional, dado que de él parten y a él responden. Ahora bien ¿Cómo superar el relativismo de la noción de Interés Nacional?

⁵³ Para ejemplificar de una manera sencilla y rápida este fenómeno del mito podemos hacer referencia al caso del pueblo norteamericano que desde siempre se ha sentido llamado a ser un defensor a ultranza de los valores de la cultura occidental y con base en ellos ser un civilizador del mundo (para comprobarlo basta echar una mirada a su historia y a sus documentos fundamentales) Por su parte el pueblo mexicano se ve a sí mismo como un defensor de la soberanía, la autodeterminación, el derecho etc. todos esos valores que se expresan en los tradicionales principios de política exterior, pero además ello tiene sus base en las características populares; creencias religiosas, pacifismo -incluso el machismo- es decir todo aquello que sociológicamente ha dado forma al pueblo denominado México.

⁵⁴ Más adelante tendremos oportunidad de ver el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que es un ejemplo de lo que aquí se dice, dado que fue un proyecto de la élite gobernante a principios de los años noventa y a través de propaganda y engaños obtuvo el apoyo de los grupos políticos y sociales más importantes, pero la falsedad de sus planteamientos como interés de la nación llevaron a que más adelante el proyecto fuera cuestionado de forma extensa por la población.

⁵⁵ Véase; Lerche, Charles O. *Foreign Policy of the American People*. New Jersey, Prentice Hall, 1961. pp.13.

esto es sencillo si se conviene en hacer abstracción de los hechos y se toma en cuenta que algo es de interés nacional una vez que es asumido como tal por parte del órgano facultado para procesar las políticas y llevarlas a cabo, es decir el Estado⁵⁶. Así, aún cuando haya discusión acerca de la importancia y difusión de algo que se considere de interés de la nación en su conjunto, una vez que es asumido y proyectado como tal por el Estado debemos considerarlo, analíticamente, como *el* Interés Nacional.

Por supuesto este procedimiento genera inquietudes, pero haciendo un esfuerzo se debe reconocer que es el grupo en el poder el que señala las directrices del Interés Nacional, y en dicha formulación debe tener en cuenta los deseos, anhelos, aspiraciones y mentalidad del pueblo, para convencerle de que esa idea que le presenta como Interés Nacional es lo que él necesita. Cuando hay relación entre lo que realmente el pueblo quiere y lo que el grupo en el poder le ofrece no existe mayor problema, el conflicto sobreviene cuando lo que el grupo en el poder establece como Interés de la Nación está totalmente alejado de la idiosincrasia popular⁵⁷. Así que mientras el estadista y su grupo se mantengan en ciertos parámetros de respuesta a las necesidades populares lo que postulen como criterio primordial de sus políticas no tendrá mayor obstáculo que le impida llevarse a cabo. Esta forma de observar al interés Nacional es mucho muy pragmática, ciertamente, pero nos permite superar la discusión al respecto.

Prácticamente esos son los únicos elementos comunes a todas las definiciones de Seguridad Nacional; el sujeto, el objeto y el objetivo. Cada uno de los distintos conceptos agrega o elimina elementos de acuerdo a la situación coyuntural en que se formulan, por ejemplo los que ahora están muy en boga son los Derechos Humanos y el medio ambiente⁵⁸ para muchas naciones en el mundo y el terrorismo para EE.UU. e Inglaterra. Estos

⁵⁶ Esto, por supuesto, referido a aquellos aspectos prioritarios de la política que, por su naturaleza y urgencia deban ser colocados en ese nivel de importancia.

⁵⁷ En México se ha visto las consecuencias de un error de este tipo: La presidencia del Lic. Salinas de Gortari fijó como prioritario para la nación, de interés nacional la firma del Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte y a través de una intensa campaña mediática, foros, consultas etc., simuló que el pueblo en su conjunto estaba de acuerdo con ello y las voces contrarias al acuerdo fueron acalladas. Después de transcurridos prácticamente diez años del hecho, las repercusiones han surgido y las corrientes de rechazo, en vista de las consecuencias negativas para algunos sectores económicos, se han fortalecido al grado de causar grave inestabilidad interna en el país.

⁵⁸ En una de las declaraciones de su toma de posesión el presidente de México, Vicente Fox, mencionó a éstos como los elementos principales de la política de la nueva administración y los elevó al rango de consideraciones de Interés Nacional. Lo cual refrendó en su declaración en la Cumbre de Naciones Unidas en Johannesburgo, Sudáfrica, el 04 de septiembre de 2002.

elementos, decíamos, también son coyunturales y casuísticos, además de relativos a la naturaleza y procedencia del analista que postule el concepto.

¿Cómo debe analizarse entonces la Seguridad Nacional? ¿Cuál debe ser el criterio del cual partir para el análisis? A la luz de lo expuesto hasta el momento es claro que no existe un concepto universal del tema y que los analistas están obligados a construir definiciones aplicables al objeto de estudio en un determinado momento y atendiendo a las circunstancias en las que este se encuentre. Para poder llegar a una convención sobre el tema deberá generarse una masa tal de información e investigación que permitiera alimentar un estudio sistemático que reuniera muchos más elementos comunes, como los aquí señalados, y procesarlos para aportar una idea que fuera compatible con todas las realidades a las que se aplica.

Tal cosa parece difícil de alcanzarse en tanto las Naciones del mundo sean tan disímbolas entre sí. Sin embargo si nos atenemos a los pocos elementos que aquí se han señalado, podemos realizar nuestro estudio bajo la consideración de que la *Seguridad Nacional es el conjunto de condiciones, salvaguardadas por el Estado, que permiten la sobrevivencia, continuidad y desarrollo de una comunidad nacional.*

La salvaguarda de las condiciones que se desea preservar o potencializar, implica la definición de los elementos constituyentes de lo que vamos a entender por la nación, es decir ¿Cuáles son los bienes a custodiar? ¿Qué valores, dentro del cúmulo que componen la nación, serán objeto de la defensa y promoción? ¿Cuáles son los medios a través de los cuales se hará dicha protección?. En otras palabras será necesario recurrir al cúmulo de términos y conceptos relacionados con la temática.

Dentro de tal tarea se deberá señalar, por ejemplo, cual es el nivel del poder nacional de que nuestro país dispone para poder sostener su interés y seguridad nacionales frente a los factores, fenómenos o hechos que los pongan en riesgo. Tal tarea pasa por definir con precisión los elementos componentes del poder nacional, entre otros, la población y sus características, el nivel y la situación económica, política, social, moral, etc., al interior de la nación. Como resultado de todo ello determinar el nivel de la capacidad para garantizar, precisamente, la sobrevivencia, la continuidad y el desarrollo de la nación en su conjunto.

Tal tarea, por su puesto, se hará en el momento pertinente del análisis. Bajo este criterio habremos de analizar cómo tales condiciones, en el caso de México, se han ido desarrollando a lo largo de la historia reciente hasta colocar al país en la antesala de un cambio profundo que posiblemente, en vista de los argumentos que en adelante se señalarán, haga evolucionar a la Seguridad Nacional en Seguridad Regional.

Y si hemos de hablar de seguridad en términos regionales es necesario que dilucidemos ahora lo referente al segundo componente conceptual del término, es decir lo referente a lo regional. Según el planteamiento inicial México está pasando a formar parte, en forma creciente y acelerada, de una región económica, y en dicho proceso se ven incluidos los aspectos sociales y políticos de la nación. Por lo tanto es necesario aclarar qué significa dicho proceso de regionalización, qué implica, cómo se desarrolla, cuáles son sus consecuencias, etc.

Debido a esa necesidad es preciso primero, explicar en forma teórica y conceptual al regionalismo como el proceso económico, político y social mediante el cual se forman las regiones para que, posteriormente, podamos examinar el proceso histórico a través del cual dicho regionalismo se ha venido forjando entre México y los EE.UU., especificando en el aspecto de la seguridad.

1.2 INTEGRACIÓN REGIONAL.

La integración es, ante todo y, según la definición del diccionario, “un proceso a través del cual se forma un todo con sus partes integrantes”⁵⁹. De manera que con el simple uso del término integración estamos refiriendo a un proceso que pretende crear una unidad a partir de elementos previamente inconexos, tal acepción es importante tenerla en cuenta dado que en la teoría de la integración, que revisaremos más adelante, pocas veces se especifica la finalidad última de estos procesos, dado que, además, ninguno de los que existen en la actualidad ha llegado hasta sus últimas consecuencias.

El ámbito en el cual se desarrollan los procesos de integración regional, o regionalización, es el del sistema capitalista en su totalidad. Al hablar de regionalización estamos hablando de una modalidad de este sistema originada por la necesidad de maximizar el uso de los recursos disponibles en la región y las ganancias que esto genere a quienes los explotan. El anterior señalamiento es sólo con la finalidad de dejar claro que la regionalización es parte de otros procesos aún más amplios y que responden a necesidades materiales específicas de los agentes económicos, y no sólo un asunto político aislado⁶⁰. En esta perspectiva la regionalización tiene una historia muy añeja y un futuro difícil de prever, pero lo cierto es que es una de las tendencias más fuertes que están definiendo o redefiniendo al sistema capitalista de producción⁶¹, en conjunto con su antagonista⁶²; la globalización, ambos son procesos contradictorios pero, al parecer y a fin de cuentas, complementarios⁶³.

El estudio de la globalización, y de la contraposición entre ambas tendencias económicas mundiales, es un tema por demás relevante que ha

⁵⁹ *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, México 2000.

⁶⁰ Para una explicación más amplia de este punto de vista alrededor del fenómeno de la regionalización véase: Marini, Ruy Mauro. “Procesos y tendencias de la globalización capitalista”. En *La Teoría social latinoamericana*. México, UNAM – El caballito. 1996, pp. 49 – 68.

⁶¹ Véase; Piñón Antillón Rosa María, et al. *La Regionalización del Mundo, La Unión Europea y América Latina*. FCPyS. UNAM. México. 1998.

⁶² La globalización o mundialización, al contrario de la regionalización es un proceso que tiende a integrar al sistema económico mundial en su conjunto y no a separarlo en regiones, es por ello que, al operar ambos procesos al mismo tiempo en el sistema internacional despiertan un gran desconcierto en los analistas, sin embargo lo cierto es que ambos son procesos complementarios. Véase: Rosas González, Cristina. “Globalización y regionalismo ¿Procesos antagónicos o complementarios?” En *Relaciones internacionales*. #71, julio-septiembre de 1996.

⁶³ Véase, entre otros; Orozco López, María Teresa. *Globalización e integración económica mundial*. México, Jal. El Colegio de Jalisco, 1996.

sido estudiado ampliamente⁶⁴, razón por la cual nos concentraremos en dilucidar el significado y la importancia de la regionalización dado que, de acuerdo al tema de la investigación, México está inmerso en un proceso de esta naturaleza en conjunto con los Estados Unidos y el Canadá. Tal proceso es histórico, como tendremos oportunidad de apreciar en el siguiente capítulo, y ha sido impulsado de manera excepcional por el Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN).

La mejor forma de explicitar lo que los procesos de regionalización son, es proyectando su trayectoria en el tiempo, es decir revisar su historia, es, además el camino que siguen la mayoría de los especialistas en el tema⁶⁵. Pues bien, al respecto digamos que de acuerdo a la mayor parte de estos especialistas, los procesos de integración económica tienen antecedentes muy remotos⁶⁶, tanto en Asia como en Europa, pero por lo general se considera que en los tiempos modernos son las organizaciones que se formaron a lo largo de los ríos navegables europeos las que comienzan a perfilar los procesos de integración adaptados al sistema capitalista de producción.

En efecto, a fines de la etapa feudal europea el comercio comienza a crecer y es a través de la navegación ribereña como se desplazan la mayor parte de mercancías, ante la falta de caminos adecuados. Con el tiempo las ciudades asentadas en las riberas se enriquecen y surgen en ellas gremios de comerciantes que se vuelven ricos y poderosos en virtud del control que asumen del comercio en los ríos. En la zona alemana estas organizaciones son conocidas como las "Hansas"⁶⁷. El modelo de monopolio que establecen estas organizaciones servirá para la conformación de otros gremios como el de los banqueros, pero lo importante es que en virtud de tratarse de organizaciones con fines similares, después de algunas etapas conflictivas, buscaron acordar sobre los términos en que se desarrollaría el comercio, establecieron reglamentaciones para la fluidez de éste y comenzaron a armonizar el cobro de cuotas de navegación, impuestos, etc. De tal manera que esta especie de acuerdos para un comercio preferencial entre las partes contratantes, pueden ser considerados como los antecedentes inmediatos de

⁶⁴ Para mayor referencia sobre el estado que guardan estos estudios puede consultarse: Gómez Buendía, Heraldo. *The limits of the global Village; globalization, Nation and State*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Helsinki, Finlandia, 1995

⁶⁵ Para un ejemplo de esta forma de abordar este objeto de estudio véase: Piñón Antillón, Rosa Ma. coordinadora. *La regionalización del mundo, La Unión Europea y América Latina*. Op. Cit.

⁶⁶ McCall Luis A. *Regional Integration*.

⁶⁷ Alianzas de ciudades ribereñas de los ríos centro europeos navegables, como el Rhin.

los procesos de regionalización puesto que es a través de este proceso como se van integrando vastas zonas geográficas mediante la reglamentación y el acuerdo entre las partes que las componen⁶⁸.

Ya con el sistema capitalista en pleno desarrollo son muchos los episodios que marcan la tendencia hacia la integración, tanto de áreas y procesos de producción, como de regiones económicas. Por ejemplo La Gran Bretaña se integró con base en la producción de carbón en la etapa de la industrialización, con la invención de las maquinas de vapor y su utilización en la producción industrial, se conformaron rutas y regiones comerciales que con el paso del tiempo dieron por resultado la integración de una sola economía nacional en vez de varias economías locales.

Es el proceso que vivieron todos y cada uno de los países, precisamente con base en la integración política que proveyó el Estado-nación, que se aportó el impulso jurídico y político para que las distintas regiones que quedaron bajo su jurisdicción y se fueran integrando. Es así como surgen las economías nacionales, la mayor parte de ellas a lo largo del siglo diecinueve, las cuales tiene como protector al Estado⁶⁹. Es de resaltar el hecho de que la integración económica a partir de unidades más pequeñas, requirió de la conformación de un aparato poderoso para proteger los bienes de los miembros del proceso, por ejemplo, las ciudades comerciales italianas que fueron vanguardia en el primer periodo de apogeo del capitalismo comercial (durante los siglo XIV Y XV) mantenían flotas y ejércitos que pagaban principalmente los ricos comerciantes beneficiados con la expansión que alcanzaban sus rutas comerciales.

Posteriormente con la conformación de los Estados-nación, se requirió, además del poderío militar, el contar con un territorio amplio sobre el cual ejercer un control absoluto, tal territorio se extendería en idéntica amplitud a la alcanzada por los intereses económicos y comerciales desarrollados hasta entonces. Obviamente este territorio, y los intereses en él generados, deberían ser cuidados y fomentados, es ahí donde surge la noción de la integridad y la soberanía territorial. Por supuesto esto requirió

⁶⁸ Es sumamente interesante la observación del proceso mismo de cómo fueron creándose y creciendo las unidades económicas que formaron el proceso al que se hace referencia, para una ampliación del argumento véase: Pipitone, Hugo. Los nuevos sujetos regionales: Raíces históricas y reordenamiento mundial. En: Borja, Arturo y Stevenson, Brian J.S. *Regionalismo y poder en América, los límites del Neorrealismo*. México, CIDE - Porrúa, 1996.

⁶⁹ Para una visión general de estos procesos puede consultarse: Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona, Plaza y Janes, 1994.

de siglos de desarrollo, tanto de intereses económicos como de visiones políticas, como ejemplo de ello podemos mencionar la llamada guerra de los cien años entre Francia e Inglaterra⁷⁰.

El regionalismo pues, tuvo su importancia en el proceso de desarrollo y crecimiento de las naciones y, con ello, al mismo tiempo, formo parte del proceso de desarrollo del sistema capitalista en general. De ésta forma se puede afirmar que la integración económica fue factor fundamental para el surgimiento de los Estados Nación y conformó las características que éstos habrían de tener hasta el presente. Por lo tanto también se puede decir que la historia del sistema capitalista de producción es la historia de la competencia entre naciones por la conquista de mercados para la obtención de recursos y venta de productos con los cuales incentivar sus propios mercados internos y las capacidades de sus industrias nacionales.

En términos más concretos, refiriéndonos a nuestro país, este proceso tuvo muchas dificultades para llevarse a cabo; en primer término la independencia política se logró en una región que estaba en su mayoría sin integrar, sin un comercio intra-regional de importancia, con economías locales de sobrevivencia y socialmente insertas en pleno oscurantismo medieval⁷¹. En tales condiciones el Estado independiente mexicano careció de capacidades para impulsar un desarrollo inmediato después de la guerra de independencia, antes al contrario sus pocas capacidades se vieron consumidas por la urgencia de enfrentar las amenazas externas y los intentos de segregación internos.

Casi todo el siglo diecinueve México se debatió por su simple sobrevivencia como nación de tal manera que no hubo muchos intentos por integrar económicamente a la nación⁷². De hecho la sobrevivencia del país, si se permite el argumento, es más obra de la divinidad que de los hombres que conformaron la sociedad decimonónica en México; los primeros dirigentes del nuevo país debieron enfrentar la construcción del gobierno y

⁷⁰ Desarrollada entre 1338 y 1453 y originada por dos factores; la ambición de la nobleza inglesa del trono francés y la lucha por las rutas comerciales entre las costas de ambos territorios.

⁷¹ La economía virreynal estaba basada en la riqueza producida en un territorio pequeño, en comparación con la totalidad, asentado en dos ejes, uno que iba de la zona minera, en el centro norte, a la ciudad de México y otro que iba de ésta al puerto de Veracruz. Por lo que respecta a la situación social, las relaciones que prevalecían entre los miembros de la sociedad novohispana eran de corte feudal, permaneciendo la servidumbre, la estricta separación de castas etc. Un retrato de esta sociedad pre-independientista puede verse en: Villoro, Luis. *El proceso ideológico de la Revolución de independencia*. México, SEP, 1986.

⁷² Aunque por su puesto hubo sus excepciones, por ejemplo los intentos de Lucas Alamán por crear una legislación e instituciones que fomentaran la economía nacional.

lucharon entre sí por establecer un proyecto de Nación, después tuvieron que batallar, literal y figuradamente, para consolidar al Estado y, finalmente debieron presenciar el nacimiento traumático de la nacionalidad mexicana⁷³. Con estas vastas tareas por delante no es de extrañar que la integración regional con base en el desarrollo de intereses económicos y comerciales amplios y sólidos se retrasara casi un siglo en nuestro país.

Es hasta el triunfo liberal con Juárez, Lerdo y posteriormente la dictadura de Díaz que México tiene la dirección política adecuada y la fuerza del Estado suficiente como para imponer políticas tendientes a integrar económicamente al país, lo cual se logra no con recursos internos sino con el concurso del capital exterior que es el que a la larga contribuye a la creación de la infraestructura de comunicaciones y el desarrollo consecuente del comercio interno⁷⁴.

De ahí en adelante no hubo más problemas del tipo de los sufridos en el siglo XIX gracias a que México ya estaba integrado como nación y como economía, por ejemplo, a pesar de la Revolución y todas sus consecuencias, en el país no se volvieron a presentar intentos secesionistas. Mucho menos posteriormente con los gobiernos revolucionarios que fomentaron y consolidaron la integración nacional en todas sus vertientes.

En efecto, a fin de cuentas, lo que las políticas públicas, tanto internas como externas, hicieron a lo largo del siglo XX fue consolidar la integración del país como economía nacional y potencializar sus capacidades con sucesivas etapas de desarrollo, proceso que llevó a México de una nación marginal, periférica, pobre, rural, etc. a una nación que hoy día ocupa un lugar prominente en el mundo en muchos ámbitos⁷⁵.

⁷³ Con la independencia nace el país, pero las luchas intestinas no permiten que se consolide nada en él. Apenas con los vaivenes políticos se va a ir construyendo un aparato gubernamental. Con las Constituciones (1824, 1836 y 1857) se van a dar los pasos necesarios—incluso con sus retrocesos—para establecer el Estado y la nacionalidad va a nacer del trauma de las agresiones y las pérdidas territoriales. Véase: Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer. Lorenzo. *México frente a Estados Unidos; Un ensayo histórico, 1776-2000*. México, FCE, 2001.

⁷⁴ Durante la dictadura porfirista el capital externo era dueño de la casi totalidad de las industrias productivas, el ferrocarril, el petróleo, etc. Véase; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 2 vols. 1989.

⁷⁵ Por supuesto también siguen existiendo problemas muy agudos y difíciles de resolver como el de la pobreza de una gran parte de la población, la falta de educación, etc. sin embargo esos son problemas endémicos del sistema y no particulares de nuestro país, y no invalidan en hecho de que México haya evolucionado cualitativamente a través del tiempo.

De tal manera que las naciones en general y México en particular han atravesado sus propios procesos internos de integración y la medida del éxito o el fracaso de estos procesos son la medida del éxito o fracaso como naciones fuertes y consolidadas en el mundo. Hoy día, sin embargo, y de acuerdo al desarrollo del sistema capitalista de producción, la integración va más allá de las fronteras de los Estados nación. Ya desde tiempos de los grandes imperios coloniales las metrópolis de éstos conformaban, de alguna manera, regiones comerciales protegidas por la fuerza bélica que cada una poseyera, por ejemplo España formó ese tipo de región con sus colonias en América, Francia con sus colonias en el Caribe y África, posteriormente Inglaterra con los territorios que hoy forman parte de su Commonwealth, etc. De hecho en muchos casos esa herencia colonial es lo que conformó a una gran cantidad de naciones en el mundo con las capacidades y la especialización que la metrópoli marcó a los distintos territorios de su imperio.

Pero ese tipo de integración estaba destinado a beneficiar a una sola de las partes. Con el advenimiento de las naciones independientes y de las necesidades mutuas de comercio e inversión los acuerdos de integración o simplemente de intercambio requieren de ser en beneficio mutuo y es ahí donde entra el poder de los estados para negociar y/o imponer sus necesidades a las de los otros. Sin embargo un punto básico es que son la necesidad y el desarrollo del comercio lo que lleva a que las naciones se planteen el imperativo de organizar y legislar para dar cauce e impulsar el desarrollo de la Nación en su conjunto o de ciertas zonas en particular.

En términos generales son las zonas fronterizas y los puertos marítimos los que tiene una dinámica económica mayor que el resto de las zonas de un país, y, consecuentemente, son éstas zonas las que impulsan el comercio y la producción, a su vez son las que requieren de medidas legales que les permitan continuar con sus dinámica económica. Por ejemplo la zona fronteriza de México con los Estados Unidos; cuando esa zona era simplemente parte de las provincias del norte de nuestro país nunca tuvieron un desarrollo particularmente interesante, pero cuando los territorios del norte son despojados a México y se integran a la dinámica económica de los EE.UU., muy pronto toda esa zona comienza a desarrollar una dinámica comercial que la ha convertido, con el paso del tiempo, en uno de los motores de la economía de ambas naciones y, de esa manera, se ha

erigido en una región económica claramente definida con dinámica y necesidades propias⁷⁶.

Es aquí donde podemos recurrir a las explicaciones que proporciona la teoría de la integración para conocer cómo en un primera etapa, y de acuerdo al ya señalado desarrollo del sistema capitalista, son las naciones las que en un bloque completo llevan adelante estos procesos de integración, pero posteriormente, de acuerdo a las dinámicas particulares de cada zona, son las regiones propiamente dichas las que van generando intereses propios y comunes, lo que va generando necesidades formales como una legislación favorable y específica para cada una de ellas⁷⁷.

De acuerdo con las explicaciones teóricas son varias las etapas por las que debe atravesar una determinada zona para llegar a la integración económica total, a saber:

- 1) El acuerdo para crear una zona comercial preferencial, en la cual las partes contratantes se otorgan beneficios mutuos con el objetivo de incentivar la economía de la región en cuestión.
- 2) La creación de una zona o área de libre comercio, esto, generalmente, mediante un tratado en el que se especifican los alcances que las partes darán al proceso mismo y las reglas que regirán el intercambio comercial.
- 3) La unión Aduanera, en la que las partes integrantes de la zona de libre comercio adoptan aranceles comunes para los productos provenientes de lugares fuera de la zona comercial creada.
- 4) El mercado común, implica la concreción de medidas para llegar a la unificación de los mercados hasta entonces nacionales mediante la liberalización de reglas y la eliminación de obstáculos a la libre circulación de los factores de producción, capital, tierra, trabajo, etc.
- 5) La unión económica, este paso incluye la homogeneización de legislaciones para el comercio, el trabajo, el flujo de mano de obra, etc. la creación de una moneda y banco central

⁷⁶ Véase: Gibson, Lay James. y Corona Rentería, Alfonso. Eds. *The US. And Mexico: Borderland Development and the National Economies*. Westview Press, Colorado. 1995.

⁷⁷ Sajal Lahiri. *Regionalism and Globalization, Theory and practice*. London, Routledge, 2001. A través de los distintos artículos de este libro se pueden encontrar argumentos y casos que amplían la información sobre lo que aquí venimos señalando

únicos y la eliminación de distinciones entre inversionistas, entre otras medidas.

6) La integración, al final de todo el proceso se crea un todo integrado en cada una de sus partes y la nueva economía funciona en el sitio donde originalmente hubo dos o más⁷⁸.

Al respecto del tema que nos interesa resaltar, es claro que México y los países del norte del continente Americano se encuentran, formalmente, apenas en la segunda etapa de un proceso completo de regionalización. Sin embargo no todos los procesos son así de ordenados y lineales, cada uno tiene su propia dinámica y se pueden dar casos de adelantos y retrocesos en esa escala de integración. Pensemos, a este respecto, en los esfuerzos de integración comercial que llevaron a cabo los países centroamericanos que conformaron el llamado "Mercado Común Centroamericano"⁷⁹, dicho proceso llegó a tener niveles importantes de avance al grado que México, una nación con muchos mayores recursos, estuvo tentado a unirse a él⁸⁰ y, de hecho, tal mercado común era un ejemplo mundial de cooperación e integración, pero, súbitamente la guerra entre el Salvador y Honduras, la llamada "Guerra del fútbol" (1969) vino a destruir casi completamente todo lo hecho durante los años cincuenta y sesenta⁸¹.

La teoría de la integración, en consecuencia, no es la explicación de procesos unidireccionales o inevitables, sin embargo provee una guía de cómo van surgiendo, creciendo y madurando los procesos de integración cuando además de las necesidades económicas se suma la voluntad de los estados para llevarlos a cabo.

La integración es, entonces, un proceso que requiere de la conjunción de diversos factores que le permitan desarrollarse. En el caso de la Región norteamericana tales factores están presentes: Por un lado la dinámica económica que ha llevado a la interdependencia a las tres economías en cuestión, Canadá y México con los EE.UU. Por otro lado la necesidad de

⁷⁸ Rosas, María Cristina. *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*. IIE, UNAM, México, 1996, pp. 21, 22.

⁷⁹ Que comenzó a estructurarse desde la integración de la llamada "Federación Centroamericana" en 1958.

⁸⁰ El Presidente Díaz Ordaz estableció a la relación con Centroamérica como una prioridad en su política exterior, en el intento de demostrar al mundo industrializado como debería de ser la cooperación con las naciones tercermundistas.

⁸¹ Por otro lado el ejemplo más acabado y exitoso de un proceso de integración que si funciona es el europeo que desde su surgimiento se ha erigido como el punto de referencia para estos menesteres tanto política como analíticamente.

encauzar esta dinámica económica y fomentarla aún más. También está presente el impulso de las zonas fronterizas y la necesidad de fomento y desarrollo que, aunque en diverso grado las tres economías tienen. Un factor más es el presentar una unidad ante las regiones que se están conformando en el mundo, esto por supuesto es más por necesidades de los EE.UU., y no de México ni Canadá (más adelante abundaremos sobre este particular). Finalmente está presente la voluntad de los tres estados y no sólo de los distintos gobiernos.

Con todo ello, aún con el proceso de integración en ciernes, lo que se ha buscado, por parte de los EE.UU., que es el líder indiscutible en tal proceso, es formar un bloque que le permita competir con sus adversarios comerciales. Pero detrás de esa necesidad inmediata del hegemon regional y mundial se encuentra operando la regionalización que está originando, poco a poco, una unificación de ciertos elementos políticos, sociales, comerciales y hasta culturales que tendrán sus repercusiones en los tres países involucrados.

Lo anterior nos aporta las bases para que hablemos de que ese proceso de convergencia está llevando a que México y los EE.UU., particularmente, estén dentro de una dinámica en la que los criterios que fundamentan las políticas, tanto internas como externas, estén siendo cada vez más comunes. Esto es cierto, como habremos de abundar más adelante, aún a pesar de los escollos coyunturales por los que atraviesan periódicamente las relaciones bilaterales, como ejemplo de esto señalaremos la situación vivida entre los tres países a raíz de la negativa tanto de Canadá como de México para apoyar la agresión militar estadounidense y británica contra Irak entre mayo y abril de 2003.

Con base en la creciente identificación de intereses comerciales y estratégicos, entonces, se está en vías de que las políticas planteadas en cada Estado obedezcan a necesidades similares y, por tanto se planteen objetivos igualmente similares. Dentro de este proceso el planteamiento de políticas de Seguridad Nacional similares no serían sino una parte de ese complejo de entramado de intereses.

Así planteadas las cosas, veamos a continuación cómo ha sido el camino histórico que nos permite plantear como un hecho la conformación de una relación estratégica entre México y los EE.UU. que nos coloca en la antesala del paso de Intereses nacionales diferenciados, y aún encontrados, a

intereses mucho más identificados que podríamos comenzar a llamar regionales, y si hablamos de intereses regionales es lógico que seguidamente se hable de políticas regionales, y dentro, necesariamente, deberán encontrarse las de seguridad nacional.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA RELACIÓN ESTRATÉGICA MÉXICO - ESTADOS UNIDOS.

Como ha sido señalado, los antecedentes del proceso de regionalización en el área de América del Norte, como corresponde a un proceso histórico, son muy amplios y abarcan desde el mismo proceso de colonización que vino a uniformar, de manera sistemática, los territorios que poco a poco iban cayendo bajo dominio colonial español, de esta forma, después de tres siglos de tal dominio, el área que ocupó la Nueva España (un territorio mucho más grande que el correspondiente a la actual Nación mexicana) era completamente distinta de su estado previo de pueblos inconexos y enfrentados entre sí¹.

Algo similar, aunque por distintas vías y en tiempos distintos, ocurrió en el área de la costa Atlántica de lo que hoy son los Estados Unidos al arribar la colonización inglesa, y posteriormente la francesa en la región del Río San Lorenzo y de los Grandes Lagos. Aunque, precisamente lo tardío de estas últimas colonizaciones les dio a los colonos anglosajones dos ventajas decisivas; la primera es el espíritu emprendedor derivado de la visión religiosa que los distintos grupos de inmigrantes poseían, y la segunda fue la inercia de la dinámica capitalista que ya había comenzado en sus naciones originarias y que vinieron a desarrollar en los nuevos territorios. Otro rasgo distintivo que se puede también considerar es que la inmigración anglosajona se negó a mezclarse con la población nativa, como lo hicieron los españoles en los territorios que conquistaron, antes al contrario al considerar a ésta inferior y un estorbo a su expansión, procedieron a exterminarla con la finalidad de no "contaminar" a las nuevas sociedades que se pretendían edificar².

Como quiera que sea, hacia principios del siglo XIX las colonias anglosajonas ya eran independientes y llevaban casi veinticinco años construyendo su nación; los Estados Unidos de América, lejos de enfrentar dificultades, obtuvieron su reconocimiento como país independiente de

¹ Sin embargo los pueblos originarios ya llevaban adelante sus propios procesos de integración forzada bajo el imperio Azteca.

² Aunque puede pensarse que esta afirmación es exagerada, no lo es si se piensa que la noción del "puritanismo", que animaba a la mayor parte de los grupos inmigrantes, incluía el aspecto racial y xenofóbico al considerarse como el "pueblo elegido", algo ya muy común en la historia.

forma inmediata, gracias a los conflictos entre potencias y no tuvieron que enfrentar hostilidades de ninguna especie. De manera que, para cuando México logra su independencia los EE.UU. tenían ya mucha experiencia y llevaban bastante tiempo ejerciendo su política expansionista, que habría de ser el mayor riesgo para la nación mexicana durante todo ese siglo³.

Concentrándonos en lo que a nuestro país atañe. Con la conformación de México como país independiente vinieron de forma imperiosa las necesidades básicas de seguridad nacional; cuidar la conformación del territorio nacional y asegurar que el Estado tuviera la capacidad para llevar a cabo sus tareas propias y exclusivas en su ámbito territorial, es decir la soberanía nacional, sin embargo la urgencia e imposibilidad de cubrir estos dos fines básicos impidieron que siquiera se pudiera pensar en el tercero de ellos: el bienestar de la población en su conjunto⁴. La historia de nuestro país y de las circunstancias que lo llevaron a tener las grandes dificultades que debió enfrentar a lo largo del siglo XIX es tratada con amplitud y profesionalismo en otros espacios⁵. Lo que a nosotros toca resaltar de ello es dejar en claro que si bien en 1821 surgió un país llamado México después de una guerra de independencia de once años, no existió la nación mexicana sino hasta después de la guerra de 1846-48 con los Estados Unidos y el proceso a través del cual los diferentes sectores que componían a la sociedad mexicana adquirieron la conciencia nacional y se identificaron plenamente como para poder considerar a México como un ente más o menos homogéneo⁶. De ahí en adelante la tarea primordial fue crear y fortalecer al Estado como el eje rector de la vida nacional y en ese proceso se sucedieron varias etapas que han dado por resultado la nación que hoy conocemos⁷.

³ Un relato pormenorizado del desarrollo de los acontecimientos entre México y los EE.UU. que eventualmente llevaron a la guerra de agresión y el despojo de los territorios del norte de nuestro país puede leerse en: García Cantú, Gastón. *Las invasiones Norteamericanas en México*. México, FCE, 1ª reedición 1996.

⁴ Estos son los tres fines básicos que todo Estado está llamado a cumplir, tal como lo hemos señalado en el capítulo primero.

⁵ Puede consultarse, por ejemplo, los tomos I y II de la colección México y el Mundo; historia de sus relaciones exteriores; *México y el expansionismo norteamericano y México, Gran Bretaña y otras naciones (1821-1848)*. Senado de la República, México, 2000.

⁶ El estado de cosas antes del gran impacto psicológico de la pérdida de la mitad del territorio nacional era de enemistad general entre las distintas regiones que componían el país que llevaron, por ejemplo, a que Guadalajara se declarara independiente y rehusara apoyar la guerra contra la invasión norteamericana, por su parte Yucatán ofreció anexarse a ese país y permaneció separado del resto de México de febrero de 1840 a diciembre de 1843. Son estos sólo unos ejemplos de la falta de solidaridad e identificación nacional. Véase. Riva Palacio, Vicente. *México a través de los siglos*, Tomo VIII, caps. X a XXV, Editorial Cumbre, 21 ed. México 1984.

⁷ A muy grandes rasgos podemos señalar que después de la guerra con los EE.UU. las etapas que componen dicho proceso fueron; La Reforma, el 2º imperio, la Restauración, el Porfiriato, La Revolución, La

Dentro de ese proceso la Revolución tiene un papel fundamental pues a partir de ahí nace el moderno Estado mexicano. La Revolución va a consolidar la nacionalidad mexicana, y con ella al Estado, a raíz de tres factores fundamentales, a saber: el derrocamiento del antiguo orden porfiriano y su intento de reedición en el huertismo, el enfrentamiento directo y medianamente exitoso de las intervenciones norteamericanas y, la creación de un marco legal que respondió a los anhelos y deseos del pueblo en su conjunto, es decir la Constitución de 1917. Aunque, a pesar de la importancia del episodio revolucionario, no sería sino hasta la administración presidencial de Lázaro Cárdenas cuando se podría hablar definitivamente de la plena consolidación del orden estatal en México.

Lo importante para analizar aquí es que ese proceso de creación y fortalecimiento de una nación y su correspondiente Estado no se dieron en un plano abstracto, independiente o alejado de otros procesos o influencias. Todo lo contrario: México ha sido construido al lado, con la participación, la intervención y a pesar de los Estados Unidos, primordialmente⁸. Desde el punto de vista geográfico la vecindad ha sido un factor permanente que ha jugado un papel diferenciado a través de la historia, ha sido una amenaza, y una fuente de conflictos, pero también ha sido una generadora de oportunidades para nuestro país. Por otra parte, desde el punto de vista político ha sido evidente la influencia de los Estados Unidos en el curso de la política interior mexicana y, sobre todo, en la formulación y ejecución de su política exterior. En lo tocante al aspecto económico la atracción gravitatoria que los Estados Unidos ejercen, merced a sus gran y rico sistema económico, sobre la pequeña y débil economía mexicana es evidente, ahora más que nunca. Sin olvidar que la riqueza estadounidense al estar al lado de la pobreza mexicana ha atraído, como un imán, a millones de migrantes legales e ilegales no sólo de México sino del mundo entero.

Se ha establecido así una especie de relación simbiótica⁹ entre las dos naciones, es decir México no sería tal cual es si en su proceso de formación

Institucionalización, El desarrollo económico, la crisis de los años ochenta, la etapa neoliberal y la transición a la democracia.

⁸ Decimos primordialmente porque aún cuando hoy día no hay otra influencia que la norteamericana, en algunas etapas de la historia mexicana han gravitado con mayor o menor importancia la influencia inglesa y la francesa.

⁹ Simbiosis es un término biológico y se refiere a la "Asociación de organismos de diferentes especies que se favorecen mutuamente en su desarrollo"; Diccionario Porrúa de la Lengua Española, México 1979.

no hubieran existido los EE.UU. y viceversa¹⁰, es más, ambas naciones no podrían existir en la actualidad la una sin la otra¹¹.

Ahora bien tal relación, como se apuntaba, no siempre ha sido la misma ni ha permanecido en el mismo grado. Durante mucho tiempo las políticas, tanto interna como externa de México estuvieron destinadas a paliar, disminuir, o aún, a evitar la relación de dependencia de nuestro país hacia los EE.UU. Tal es el caso, por ejemplo, de la política de equilibrios que buscó establecer el General Porfirio Díaz, a fines del siglo diecinueve y principios del veinte, al abrir la economía mexicana al capital europeo, estrategia que ha sido intentada en repetidas ocasiones y que siempre ha tenido como resultado el fracaso¹².

Siendo necesaria, esta relación ha evolucionado de tal manera que hoy día ambos países son recíprocamente los más importantes, en términos económicos y comerciales. Un ejemplo de ello es el hecho de que para los EE.UU. México es su segundo socio comercial, sólo por debajo de Canadá, el otro miembro del tratado que vincula comercialmente a las tres naciones; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para nuestro país, por su parte los EE.UU. son el principal mercado de lo que aquí se produce y ensambla¹³.

De igual forma en lo que se refiere al aspecto político, la relación bilateral México - EE.UU. es estratégica, el simple hecho de compartir una frontera de 3,152 km², con la problemática que esto conlleva¹⁴, obliga a que esto sea así, sobre todo teniendo en cuenta las necesidades de seguridad que los norteamericanos buscan para sí y a la cual exigen que México coadyuve. Pero lo estratégico de la relación no se reduce a esto, si no que en incontables ocasiones ambos países se han buscado para obtener apoyo en muchas formas en el ámbito multilateral, tal como lo habremos de ver más adelante.

¹⁰ Lo cual no significa que esto sea positivo o negativo, sólo es una realidad.

¹¹ Aunque, por supuesto, a los EE.UU. les sería mucho más fácil adaptarse a la inexistencia de México que viceversa.

¹² Una de sus más recientes reediciones son la firma de acuerdos de libre comercio con Europa, Centro y Sudamérica, que han intentado disminuir el nivel de dependencia del comercio mexicano con respecto al mercado norteamericano. Los resultados hasta el momento son los mismos: fracaso.

¹³ Según cifras de la Secretaría de Economía de México, el comercio México-EE.UU. creció, a partir de la vigencia del TLCAN y hasta diciembre de 2002, en un 230%, pasando de 85 a 245 mil millones de dólares anuales. Fuente: Secretaría de Energía, México, Informe trimestral octubre-diciembre 2002.

¹⁴ Un ejemplo a este respecto es el número de cruces fronterizos en ambas direcciones que se realizan al año; 200 millones, que convierten a ésta en la frontera más transitada del mundo.

También en términos sociales ambos países son, prácticamente, indispensables el uno para el otro, para comprobarlo no hay mas que observar las cifras de la migración, legal e ilegal, las cuales indican que anualmente 131 575 mexicanos migran de forma legal a los EE.UU., mientras que unos 150 mil lo hacen de forma ilegal¹⁵, esto tiene por resultado que los mexicanos que residen en EE.UU. sean una parte fundamental de la fuerza laboral de ese país y que contribuyan de forma decisiva a la fortaleza económica norteamericana.

Pero la evolución, como decíamos, ha tenido su propia dinámica a lo largo del tiempo. Pensemos, por ejemplo, que México fue para los Estados Unidos el vecino débil del cual aprovecharse para satisfacer sus ambiciones territoriales, toda vez que al intentar apropiarse de los territorios canadienses lo único que logró fue una guerra desastrosa con Inglaterra¹⁶. Después de cercenado su territorio a favor de los norteamericanos, México trató de alejarse de esa nación lo más que pudo buscando, cuando fue posible, los equilibrios o contrapesos que ya han sido mencionados anteriormente. Pero tanto los conflictos internos de México como los intereses de la política exterior norteamericana llevaron a una serie de confrontaciones que rayaron en la intervención armada en más de una ocasión¹⁷.

Así pues ya sea como vecinos, enemigos, amigos forzosos o aliados, la relación bilateral ha sido permanentemente importante a lo largo de la historia de ambas naciones. Sin embargo dicha relación está ahora en un proceso mucho más dinámico y profundo que en cualquier etapa anterior y este estado de cosas tuvo su comienzo a partir de la ocurrencia del gran factor internacional que fue la Segunda Guerra Mundial.

¹⁵ Fuente: *México en cifras*. Editor: Sergio Aguayo, Ed. Grijalbo, 2002, pp. 164, la cifra se refiere al año de 1998.

¹⁶ Es el episodio de la guerra de 1812, en la cual los ingleses derrotaron en toda la línea al inexperto ejército norteamericano que no pudo cumplir en esa ocasión con los objetivos expansionistas de su ambiciosa clase política.

¹⁷ Nos referimos, principalmente a los sucesos de la invasión de Veracruz en 1914 y la expedición punitiva en 1916, aunque en muchas más ocasiones México fue amenazado de sufrir otras intervenciones por parte de los norteamericanos.

2.1 Antecedentes

Ha sido ya estudiado en forma amplia el hecho de que los Estados Unidos requirieron de mano de obra extranjera cuando ese país entró a la Segunda Guerra Mundial (SGM), toda vez que su población en edad militar fue reclutada y ello dejó vacantes miles de empleos, cuestión grave si se piensa que a la vez que combatía en Europa y el Pacífico ese país requería de producir los elementos necesarios para sostener la guerra, a sus aliados y mantener sus ritmos económicos. De tal forma que los EE.UU. se vieron obligados a acordar con México, como fuente más inmediata de mano de obra, un acuerdo llamado de “braceros”¹⁸, que no era otra cosa sino una serie de facilidades temporales otorgadas a los trabajadores migrantes mexicanos para que laboraran en las fabricas y el campo del vecino país¹⁹.

Por otra parte, durante el mismo periodo se negoció y, finalmente, se firma el 23 de diciembre de ese mismo año, el Convenio Comercial a través del cual nuestro país definía su participación en el conflicto bélico: como proveedor de materias primas²⁰. Por su parte los EE.UU. definían también el lugar que, en su perspectiva, tenía nuestro país en particular y la región latinoamericana en general. Pero más allá de la situación coyuntural lo trascendente fue que por primera vez se daba un marco legal a la relación comercial que comenzaba a ser amplia en aquel entonces.

Tales acuerdos y la dinámica de relaciones formales e informales que desencadenan constituyen, desde nuestro punto de vista, el inicio de la evolución de la relación bilateral que, eventualmente, va a resultar en el (TLCAN)²¹ y, por tanto, constituyen un punto crucial para comprender como las relaciones comerciales y económicas en general han marcado la pauta del desenvolvimiento de la relación de las dos naciones. Por primera vez se hizo oficial la simbiosis y la necesidad que la nación del norte tenía de su vecino del sur, cuestión que se ampliaría con algunas otras consecuencias

¹⁸ Véase en el Anexo II, Pág. 212, el texto del “*Acuerdo para reglamentar la contratación (temporal) de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos*”, Ciudad de México 4 de agosto de 1942.

¹⁹ México declara la guerra a las potencias del Eje el 22 de mayo de 1942, a partir de ese momento comienza a reorientar su aparato productivo para colaborar con la producción de materiales estratégicos y, bajo ese esquema de cosas en julio del mismo año se firma el primer Acuerdo de braceros. Véase: Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VIII de la colección México y el Mundo; Historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República, 2000.

²⁰ Anexo II, pág. 204. “*Convenio Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*”.

²¹ De hecho debe anotarse que el TLCAN tiene su antecedente en el Acuerdo Económico y Comercial de 1942, cuya firma fue tanto o más difícil que aquel, comparativamente hablando.

derivadas de la SGM. Esto debe ser resaltado frente al hecho de que ya durante la 1ª Guerra Mundial las necesidades económicas de los EE.UU. (y en aquella ocasión también de Inglaterra) habían originado que nuestro país elevara la producción de materias primas, principalmente de petróleo, para satisfacer sus requerimientos, pero este hecho no tuvo ninguna consecuencia más allá de la coyuntura.

Otras consecuencia fue la amenaza que representó a la seguridad nacional norteamericana el peligro de la posible presencia alemana en el continente americano. Con el control alemán de varias naciones que tenían territorios coloniales en América, como Francia, se vio el peligro de que Alemania "heredara" tales territorios y desde ellos desencadenara la guerra también en el hemisferio occidental²². Ante esta situación la política exterior norteamericana se dio a la tarea de reclutar a las naciones latinoamericanas primero para negar jurídica y políticamente tal posibilidad y segundo para crear un aparato militar continental que repeliara una posible invasión alemana a alguna parte de América.

Lo primero se logró mediante un acuerdo en la primera Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada en Panamá del 23 de septiembre al 3 de octubre de 1939. Con tal hecho las naciones latinoamericanas respondieron favorablemente a la política norteamericana por interés propio, pero ante todo por temor a la reacción norteamericana en caso de negativa. Al respecto se debe recordar que la propaganda nazi en algunas naciones como Argentina, Brasil, Colombia y México había sido muy intensa y sólo en el último año de gobierno de Lázaro Cárdenas se expulsó del país al principal propagandista alemán, el embajador Arthur Dietrich, sin embargo esa labor no disminuyó y en algunas de esas naciones, Argentina, el régimen gobernante era abiertamente proclive al nazismo.

El segundo de los objetivos norteamericanos se logró a través, primero del llamado "Pacto de Chapultepec" (Conferencia Interamericana sobre Problemas de la guerra y de la Paz, México 1945) y después del Tratado de Río de Janeiro (Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continentales, Petrópolis, 1947) en el cual quedó constituido

²² Ya durante la Primera Guerra Mundial se había dado una incertidumbre parecida, sin embargo los EE.UU. se encontraban entonces tan seguros de su poder y capacidad para hacer prevalecer la llamada "doctrina Monroe" que ni siquiera trataron el tema en alguna de las reuniones panamericanas que se llevaron a cabo en la época.

el Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En ambas circunstancias el apoyo de México fue fundamental para el triunfo de las aspiraciones norteamericanas pues, hasta entonces, nuestro país había constituido el principal obstáculo para el dominio norteamericano en el continente: En primer término México había puesto los mayores reclamos para que los norteamericanos cooperaran con las naciones latinoamericanas en su búsqueda del desarrollo de sus economías y se había encontrado siempre con una negativa rotunda al respecto²³. También, en gran medida, fueron las presiones y negativas mexicanas las que orillaron a los EE.UU. a aceptar la limitación de su auto asumida facultad de intervención en los demás países²⁴ y, finalmente, México había adquirido una estatura internacional relevante al haber expropiado a las compañías petroleras en su territorio y reclamar el control nacional de sus recursos naturales²⁵, situación que lo colocó muy en alto en la perspectiva latinoamericana.

Todo lo anterior, decíamos, dio a nuestro país una importancia vital para la política exterior norteamericana en el continente americano hacia principios de la SGM y al conseguir el apoyo mexicano el del resto de las naciones no presentó mayores dificultades. Por su parte México ganaba mucho más con la colaboración con los EE.UU. que con sus reticencias, solamente hay que observar que una vez que México comenzó a cooperar con el gobierno norteamericano, éste retiró su apoyo a las empresas petroleras expropiadas en 1938 e, incluso, las presionó para que llegaran a un acuerdo con el gobierno mexicano acerca de su liquidación, también, una vez que México se volvió parte de los aliados, presionó al gobierno de Gran Bretaña para que reestableciera las relaciones diplomáticas, rotas a raíz de la expropiación petrolera. Todo ello por no mencionar la importancia estratégica de México desde el punto de vista militar, para evitar posibles

²³ Tales reclamos venían siendo parte de los alegatos mexicanos desde la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos celebrada en Montevideo en diciembre de 1933, y se manifestaron con singular fuerza en los trabajos previos a la Novena Conferencia, en Río de Janeiro en 1947.

²⁴ La evidencia del rechazo y la abierta oposición a la intervención norteamericana, que según sus políticos era por el propio bien de las naciones latinoamericanas, tal como abiertamente proclamó el corolarario Roosevelt de la doctrina Monroe, la oposición, decíamos y los intereses norteamericanos de la época llevaron a que, finalmente, el Presidente Truman, en su visita a México declarara la renuncia de los EE.UU. a la intervención armada como parte de su política hacia América Latina, esto en el año de 1947.

²⁵ En el año de 1938, no sólo se expropió la industria petrolera existente en el país sino que se logró la aplicación plena del artículo veintisiete constitucional con lo cual se puso fin a las tácticas intimidatorias y los obstáculos que el capital y el gobierno norteamericano venían imponiendo desde que se proclamó la Constitución en 1917.

ataques japoneses, y como fuente de aprovisionamiento de materias primas²⁶.

A cambio del apoyo, a través del Acuerdo de "braceros", México obtuvo: tranquilidad en las presiones de una creciente población a la cual el sistema productivo no podía acoger plenamente²⁷, esto con la válvula de escape que representó el empleo de decenas de miles de braceros en el campo y la industria norteamericana. Obtuvo también ingentes cantidades de recursos, por vía de la venta masiva de sus productos naturales, con los cuales comenzó a modernizar en forma masiva la infraestructura de comunicaciones y de servicios en el país. Por otra parte su capacidad militar se vio incrementada con la aportación de materiales y equipos con los cuales el ejército norteamericano aprovisionó a las fuerzas armadas nacionales (para ejemplo basta con citar a los aviones que utilizó el escuadrón 201).

Con todo lo anterior queda claro que el proceso de acercamiento al que obligó la coyuntura de la SGM, fue benéfico para ambas partes. Los EE.UU. ganaron en la disponibilidad de fuentes de aprovisionamiento seguro, ganaron un aliado confiable que guareciera uno de sus flancos y ganaron en su estrategia política de largo alcance, que a la postre sería la base de su caracterización como potencia mundial. Por su parte México, además de lo señalado con anterioridad, ganó una confianza que nunca había tenido de parte de los EE.UU., claro que ésta fue circunstancial, pero lo importante es que a partir de éste episodio las relaciones entre ambas naciones, a pesar de algunas coyunturas, tomaron un rumbo en una sola dirección; la ampliación y profundización sistemática.

A continuación revisaremos cómo en cada periodo presidencial mexicano, con, o a pesar de, las políticas sexenales se fue gestando el proceso a través del cual se ha ido llevando a cabo esta ampliación y profundización en lo que ha venido a resultar una relación estratégica y altamente prioritaria para ambas naciones sobre todo a raíz del sustancial aumento de la relación comercial y económica como resultado de la puesta en marcha y operación del TLCAN.

²⁶ Para conocer las incidencias de la política bilateral durante la SGM véase: Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII de la colección, México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República, 2000.

²⁷ Entre 1940 y 1950 la población se elevó de 19,652,552 habitantes a 25,791,017, este crecimiento en una economía subdesarrollada y básicamente rural del México de entonces representaba una gran presión poblacional. Fuente. INEGI. Estadísticas históricas de México, t. I, México, 1999.

2.2 Miguel Alemán; la industrialización.

Después de la Segunda Guerra Mundial, al poco tiempo, sobrevino el enfrentamiento bipolar como marco general dentro del cual se desarrollaron las relaciones interamericanas y mundiales en general y la relación bilateral México-Estados Unidos en particular. El tema del desarrollo es altamente significativo para la historia de ésta relación bilateral dado que en él se centraron las esperanzas de la población y las políticas de los gobiernos mexicanos de 1946 a 1970. El primer episodio de este proceso se da en la administración de Miguel Alemán (1946-1952), una vez terminada la guerra y la presidencia de Manuel Ávila Camacho, las relaciones entre las dos naciones estaban en su punto máximo, la cooperación y el entendimiento eran la constante en ellas derivadas de la confluencia de intereses a que la guerra había llevado, sin embargo no dejaban de haber puntos conflictivos, uno de los cuales era el del financiamiento para el desarrollo.

Con los recursos obtenidos por concepto de venta de materias primas durante la Guerra, y que México no pudo gastar en el extranjero dado el cierre de todos los mercados²⁸, se impulsó la primera parte del proceso de desarrollo constituido por la política de sustitución de importaciones. Se trataba de crear en México las industrias básicas que aprovisionaran de productos de consumo al mercado nacional y formaran la base de una posterior industrialización²⁹. Tal modelo pudo ser realizado en sus primeras etapas con los recursos nacionales, pero al avanzar y desenvolverse la industria se requirió de asistencia técnica, tecnología y capitales que excedían las capacidades internas y que se tuvieron que buscar en el extranjero.

Por supuesto el extranjero significaba, como significa en gran medida aún hoy día, los Estados Unidos, pero no porque México así lo quisiera sino porque las condiciones mundiales (Europa en ruinas, el bloque soviético en formación y el resto de naciones igual o más pobres que la nuestra) no dejaban otra alternativa, de tal manera que si se quería conseguir lo necesario para el proceso de desarrollo se requería de convencer a los EE.UU. para que lo aportaran, cuestión por demás difícil si se toman en

²⁸ Entre 1939 y 1945 las exportaciones totales mexicanas aumentaron de 216.1 a 500.7 millones de dólares, en cuanto a los Estados Unidos el valor de lo exportado a ese país paso de 914 300 millones de pesos a 1 231 878 en el mismo periodo de tiempo. Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México. Op. cit.

²⁹ Véase: Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban. *El entendimiento con los EE.UU. y la gestación del desarrollo estabilizador*. Tomo 23 de la colección "Historia de la revolución mexicana". El Colegio de México, México, 1989

cuenta los antecedentes y la constante negativa de ese país para acceder a ello.

Por su parte los EE.UU. se habían convertido en la potencia vencedora de la guerra y, de paso, en la potencia mundial dominante con el gran compromiso, autoasumido, de hacer frente al desafío comunista, desde el punto de vista norteamericano esto significaba una proyección mundial de sus intereses y compromisos. En tales circunstancias, las peticiones de apoyo no eran exclusivas de México, todo el mundo acudía a esa nación, aunque la única petición que respondió fue la de Europa en su conjunto que solicitó ayuda para la reconstrucción³⁰. Los compromisos de la nueva potencia fueron de tal amplitud y magnitud que no creyó que fuera urgente o importante prestar oídos a los reclamos latinoamericanos, toda vez que había conseguido de ellos lo que le interesaba y no eran prioritarios en sus nuevos cálculos mundiales. De ahí que, lejos de responder afirmativamente, cerró los préstamos destinados a América Latina y los canalizó hacia Europa. El cambio en las prioridades norteamericanas también se puede observar en que, con el regreso de su población a ocupar sus puestos laborales comenzó el despido masivo de trabajadores mexicanos, su expulsión y la cancelación, en la práctica, del acuerdo de braceros³¹.

Por lo que respecta a México, la lucha contra el fascismo, durante los años de la Segunda Guerra Mundial, contribuyó a la unidad nacional, de tal manera que cuando Miguel Alemán inició su campaña electoral, a diferencia de lo ocurrido con Ávila Camacho, encuentra a la nación sin enfrentamientos entre clases sociales. Con base en ésta unidad nacional, Alemán propone desde su campaña electoral y más específicamente en su toma de posesión darle un nuevo contenido y nuevos objetivos: "El enriquecimiento del país, la lucha contra la pobreza y la abolición de la miseria..." que, en su concepto, serían la base para "una nación más justa e independiente"³² y aseguraba que sólo mediante esta economía de la abundancia podía también mejorar en breve plazo el nivel de vida de los mexicanos y, así, fortalecer la autonomía de la nación.

³⁰ Apoyo que se canalizó a través del Plan Marshall.

³¹ En realidad se trataba de varios acuerdos anuales firmados el uno de tras del otro.

³² Discurso del Lic. Miguel Alemán Valdez, al protestar como Presidente de la República, ante el Congreso de la Unión el 1° de diciembre de 1946, en *Los presidentes de México ante la Nación (Informes, manifiestos y documentos)*, t. IV, XLVI I Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1966

Para que su proyecto fuera viable demandaba la colaboración de las distintas clases, como requisito indispensable, esto es: que los empresarios cumplieran con la ley laboral, que los trabajadores limitaran sus demandas, que el sector privado debería cumplir con su papel de ser el motor del desarrollo y que al Estado le correspondería ser el árbitro, tratando de evitar los excesos del capitalismo y haciéndose cargo de construir la infraestructura y las industrias que, o bien no estaban al alcance de la iniciativa privada o bien no interesaba a ésta pero que eran necesarias para el logro del objetivo de industrializar al país. Así mismo, al Estado le correspondería apoyar la inversión privada mediante una protección prudente, crédito suficiente y el suministro de energéticos e insumos a precios razonables.

A juicio de Alemán, (el primer candidato del P.R.I.), lo que la sociedad mexicana reclamaba era la industrialización, y para lograrla ofrecía llevar a cabo un programa mediante el cual se impulsaría el crecimiento de la industria con capital, empresarios, técnicos y trabajadores mexicanos encausados hacia la transformación de los recursos naturales del país. Y agregaba que en tan "magna y trascendente tarea" el esfuerzo principal debería ser realizado por los mexicanos lo cual no implicaba la exclusión del capital extranjero.³³

Así, las industrias que deberían desarrollarse en primer término serían:

- 1.- las que produjeran bienes que satisficieran las necesidades de la población y;
- 2.- las que aprovecharan los recursos naturales que se poseían y todas aquellas ramas básicas que preservaran la autonomía económica del país; petrolera, eléctrica, química, siderúrgica y mecánica.

Paralelamente, en el proyecto alemanista, el sector industrial debería contar con el apoyo de una agricultura que proporcionara las materias primas necesaria para el esfuerzo industrial, alimentos suficientes y a precios accesibles para los obreros y, además, generar excedentes para la exportación que, a su vez, generaran las divisas necesarias para adquirir bienes de capital e insumos de procedencia extranjera necesarios para el funcionamiento de la industria³⁴.

³³ Véase: Loyola, Rafael. (Coord.). *Entre la guerra y la estabilidad política; el México de los años cuarenta*. Grijalbo-CONACULTA, México, 1990.

³⁴ Todas esas necesidades de la economía y, en particular, del aparato productivo ubicaban ya a nuestro país en pleno proceso de despegue dentro del sistema capitalista de producción. De acuerdo a la propuesta analítica

A partir de diciembre de 1946, fecha en que Miguel Alemán ocupa la Presidencia de la República, la evaluación del medio internacional le permitiría determinar las posibilidades de obtener el apoyo externo necesario para llevar a cabo su programa económico. De esta evaluación se desprende la siguiente apreciación:

- Que las preocupaciones de índole militar y de seguridad nacional no eran ya motivo de preocupación inmediata.
- Que los EE.UU. seguían siendo, ahora más que antes, el único mercado, tanto de bienes como de capitales, al que se podía recurrir.
- Que las economías europeas, maltrechas por la guerra, no parecían tener la capacidad de convertirse en proveedores inmediatos de los bienes que México necesitaba.
- Que sólo en los EE.UU., y esto siempre y cuando se contara con el apoyo de su gobierno, se podía adquirir la maquinaria y equipo que urgían a la industria mexicana, tanto para su expansión como para su reposición.
- Que el mercado norteamericano era el único abierto para la exportación de productos agrícolas y minerales mexicanos.
- Que los EE.UU. era el único país de donde podían fluir corrientes turísticas a México.
- Que de los EE.UU. fluían a México importantes remesas de divisas provenientes de los braseros.
- Que en ese mismo país se encontraban las únicas fuentes potenciales de crédito externo.
- Que la influencia de EE.UU. en los recientemente creados organismos financieros internacionales, (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) en los cuales se concentraba la actividad económico-financiera internacional, era determinante.
- Que el mercado latinoamericano de importaciones, en general, requería de los mismos productos que el mexicano y que sus mercados de exportación se hallaban deteriorados o cerrados a causa de la guerra. Además, las economías latinoamericanas, al igual que México, esperaban el apoyo de la economía norteamericana o por lo menos alguna política regional de cooperación para superar las nuevas condiciones que la paz les imponía.

de Rostow en aquella época México se encontraba en la etapa llamada del "impulso inicial", dirigida desde el Estado y destinada a crear las bases industriales, comerciales y sociales que, eventualmente, lo llevará a ser una economía capitalista plenamente desarrollada. Véase: Rostow, Walt Whitman. Las etapas del crecimiento económico. México. FCE. 1961.

Frente a estas realidades ineludibles, el gobierno mexicano llega a la conclusión de que, en tales circunstancias, por razones sobre todo geopolíticas, lo inevitable era alinearse con los EE.UU., convenciéndose de que una buena relación con este país podía derivar en el apoyo indispensable para llevar adelante el proyecto económico de la industrialización, objetivo de suma importancia pero que sólo era parte del fin más amplio que era sacar adelante el proyecto político nacional basado en el mejoramiento general de las condiciones de vida de los mexicanos.

De ahí que el siguiente paso consistiera en elaborar la estrategia más conveniente que la política exterior había de seguir en su aplicación y en la práctica, en ese sentido lo que el gobierno alemán decide es:

- Procurar una relación cordial con los EE.UU., tratando de suavizar las tensiones que causaban los múltiples problemas producto de la vecindad y la creciente interacción entre ambas naciones.

- La cooperación en áreas y temas difíciles tendría como límite el descontento interno que pudiera poner en riesgo la estabilidad política del país o de alguna de sus regiones.

- Con los EE.UU. cada problema sería tratado aisladamente, buscando así restar vulnerabilidad al país.

- Pese a todo, se intentaría –en la medida en que las circunstancias internacionales así lo permitieran– abrir nuevos espacios de participación económica, política comercial y cultural.

- Participación en los foros multilaterales en la medida en que en ellos se tratasen los temas que a México le interesaban, particularmente la cooperación para el desarrollo.

Un ejercicio adicional a toda esta dinámica es la evaluación de la capacidad de negociación del Estado mexicano para llevar adelante sus propósitos en los espacios en los que necesariamente debía de actuar, es decir la relación bilateral. Ante las circunstancias que hemos descrito no puede sino señalarse que la dependencia hacia los EE.UU. se ha acentuado y que ello reduce en gran medida la capacidad que pudiera tener México frente a su principal mercado y proveedor de capital.

Pasemos ahora a la parte operativa de la conducta internacional de México, en concreto a lo que hizo para poder lograr incrementar la relación comercial bilateral (lo que a la postre sería el inicio de la relación estratégica)

que, como hemos mencionado se buscaba con los EE. UU. En realidad poco tiempo tuvo Miguel Alemán para hacer los preparativos correspondientes previos a la puesta en práctica de su política exterior debido a que aún no terminaba de instalarse en la presidencia cuando tuvo que comenzar a hacer frente a cuatro asuntos urgentes e, igualmente, importantes:

1.- El financiamiento para la industria que estaba a punto de la parálisis debido a la falta de éste y de mercados para sus productos.

2.- La problemática relación comercial con los EE.UU., cuestión ésta íntimamente ligada a la anterior.

3.- El problema de la fiebre aftosa que se desató en la parte sur y centro del país y que amenazaba con extenderse al norte de México y sur de los EE.UU., y;

4.- La crítica situación de los trabajadores migratorios debida a la política de deportación masiva de trabajadores mexicanos en EE.UU., documentados e indocumentados.

Para la obtención de créditos el gobierno mexicano decide primero sondear al gobierno de Washington sobre la posición que éste guardaba al respecto. Para ello aprovechó las oportunidades que le brindaban las visitas presidenciales que en forma recíproca se efectuaron durante el verano de 1947. El presidente Truman, durante su estancia en México, afirmó en uno de sus discursos que el principio de no-intervención constituía la base de las relaciones panamericanas en una nueva era³⁵.

Alemán, por su parte, en uno de sus discursos en Washington habló de "... una nueva era de buena voluntad en la relación bilateral" e hizo una encendida defensa de la democracia y la libertad que era el "vínculo que unía a los dos pueblos." De igual forma sentenció que "la democracia y una paz duradera no serían posibles en América si no tenían como base economías que avanzaran en el desarrollo y fortalecidas por la cooperación internacional"³⁶.

Sobre la primera idea, el gobierno norteamericano se sintió halagado debido a que para entonces se ostentaba ya como el defensor de la democracia en el mundo, y sobre la segunda, si bien guardó silencio en ese

³⁵ Con esta declaración y con el hecho de que se hiciera en México, nuestro país adquirió, como ya se había dicho una mayor estatura internacional frente al resto de naciones latinoamericanas.

³⁶ Visitas del Presidente Miguel Alemán a Washington y del Presidente Truman a México. Edición de Homenaje de la Policía auxiliar, México, 1947. pp20.

momento, días después autorizó el inicio de negociaciones en vías de conceder un crédito de 50 millones de dólares a México para un programa amplio de creación de obra pública, aunque lo solicitado por México habían sido 180 millones.

Durante las negociaciones, para la obtención de créditos, se manifestaron dos posiciones; una la del Departamento de Estado, proclive a condicionar el otorgamiento del crédito mencionado y su oposición franca y abierta para que se concediera a México cualquier ayuda para su industria petrolera. La otra posición fue la de aquellos que, viendo la urgencia mexicana, trataron de aprovechar la coyuntura para que el capital extranjero regresara a los campos petroleros mexicanos.

El resultado de las negociaciones fue la obtención del crédito autorizado por el departamento del Tesoro, es decir los 50 millones, al mismo tiempo se obtuvo el compromiso del Fondo de Estabilización para adquirir, en caso de necesidad, 50 millones de dólares en pesos mexicanos con la finalidad de estabilizar el tipo de cambio. Sobre la cuestión del regreso del capital extranjero a la industria petrolera mexicana, el Presidente Alemán había ya declarado días antes que era impensable el regreso de ese capital a actividades que fueran más allá de la exploración y la perforación.

De esa manera México resistió las presiones norteamericanas a pesar de la urgencia de PEMEX para adquirir materiales y equipos que le permitieran modernizarse y que sólo las grandes compañías petroleras norteamericanas poseían para su venta, dadas las condiciones prevalecientes en el entorno internacional del momento. Sin embargo se puede notar, tanto en el discurso como en las acciones, la importancia que la relación bilateral comenzaba a tener, en un tiempo en que lo prioritario era la reconstrucción europea y la lucha contra el naciente bloque soviético, el gobierno norteamericano, a pesar de la negativa del capital privado, comienza a apoyar a nuestro país, por lo menos en cierta medida³⁷.

En el aspecto comercial, el Convenio Comercial de 1942 seguía impidiendo que México aumentara sus tarifas arancelarias y, de esa forma, poder adquirir divisas que eran necesarias para comprar los materiales necesarios que la modernización de la industria demandaba, así como

³⁷ Para una visión un poco más amplia sobre esto véase: Smith, Clint E. *México y Estados Unidos; 180 años de una relación ineludible*. Universidad de Guadalajara, México, 2001.

también para proteger las divisas ahorradas durante la guerra y que el gobierno deseaba aplicar a dicho fin. De ahí su interés en modificar el Convenio, ésta era una idea que cada vez cobraba más adeptos en México ante el déficit que registraba la balanza comercial mexicana en aquellos meses de julio y agosto de 1947³⁸.

Frente a tal posibilidad el gobierno norteamericano se opuso de inmediato, a lo que el gobierno mexicano, fiel a su estrategia, y ante el temor a represalias comerciales, decidió esperar un mejor momento, pero sin quitar el dedo del renglón.³⁹ También manteniéndose fiel a su propósito, al finalizar el verano de 1947, anunciaba la aplicación de permisos de importación para una amplia variedad de artículos provenientes de los EE.UU., considerados de lujo, bajo la aclaración de que dicha medida sería temporal para hacer frente al desequilibrio de su balanza de pagos. A diferencia de la respuesta anterior ahora Washington sólo se dio por enterado, pero negó toda posibilidad de acceder a la modificación del Convenio Comercial de 1942. Esto debería esperar a la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo programada para fines de ese mismo año de 1947.

El otro problema al que tuvo que abocarse el gobierno de Alemania, como ya habíamos apuntado, fue el de la epidemia ganadera de la fiebre aftosa. Ésta enfermedad ya se había presentado en los EE.UU. en 1942 y sólo pudo ser erradicada mediante el exterminio de todo el ganado infectado, ello, desde luego, causó grandes pérdidas para la economía norteamericana y de ahí su alarma por el brote en México y la posibilidad de que se extendiera nuevamente a su país. Ante tal eventualidad, las autoridades mexicanas optaron por tratar de erradicar la enfermedad mediante la vacunación del ganado infectado o que hubiera tenido contacto con él. Dicha opción se eligió en virtud de las pérdidas potenciales que implicaba sacrificar a todo el ganado infectado o posiblemente infectado que ascendía a alrededor del 7%⁴⁰ de todo el existente en el país, de tal manera que se impuso una cuarentena en la zona afectada y se prohibió la exportación de carne, cosa inútil ya que de cualquier forma los EE.UU. habían cerrado su frontera a ese producto, conjuntamente con esas medidas el ganado se

³⁸ Véase, en la sección de anexos, el texto del Convenio Comercial de 1942.

³⁹ Mas adelante veremos que esta estrategia finalmente dio resultado pues, eventualmente el Convenio se denunció.

⁴⁰ Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*. p. 79 del tomo 7 de la colección "México y el mundo historia de sus relaciones exteriores". Senado de La República, México, 2000.

concentró en terrenos con pastos suaves y abundante agua ya que se creía que con esa medida se recuperaría más rápidamente.

Sin embargo, y a pesar de todas esas medidas, llegó un momento en que el gobierno federal se encontró entre dos fuegos ya que los ganaderos del norte del país, apoyados por los del sur de EE.UU.⁴¹ y su gobierno, temerosos de que la epidemia se expandiera hacia el norte, presionaban para que el ganado enfermo fuera exterminado. Por el otro lado los ganaderos de las zonas afectadas se oponían a esa medida y apoyaban la vacunación y la cuarentena. Para fines de 1947 el gobierno mexicano solicitó la colaboración del norteamericano para enfrentar el problema.

Ante esta decisión no tardó en surgir el conflicto entre los ganaderos ricos que poseían grandes cantidades de cabezas de ganado y a quienes no les afectaba en gran medida el sacrificar a una parte de él, y los pequeños ganaderos quienes lo perdían todo y se veían grandemente afectados. De tal manera que la tensión desembocó en la violencia al ser atacadas partidas militares y los técnicos de la comisión mexicano-norteamericana encargada de la operación de sacrificio. Cuando esto comenzó a ocurrir y se vio el riesgo de inestabilidad política que la situación podría acarrear, el gobierno mexicano solicitó al norteamericano que se modificara la estrategia y se empleara un método mixto: cuarentena y vacunación en casos no graves, y exterminio sólo cuando procediera.

De esta manera, en este caso, México siguió al pie de la letra las directrices marcadas en el proyecto de política exterior con respecto a los EE.UU., en el cual las razones de política interna ligadas al mantenimiento de la estabilidad, terminaron imponiéndose, es decir, la cooperación. Aún así, cabe destacar, cómo a raíz de un hecho aparentemente fortuito, la relación bilateral se desarrolló de tal manera que se llegó a una solución en conjunto del problema.

A partir de este episodio la estrategia de solucionar en México los problemas que posiblemente afectarían la integridad de los bienes, los ciudadanos y los capitales norteamericanos se impuso y ello significó, para efectos del tema tratado en esta investigación, uno de los primeros pasos junto con el asunto de los migrantes, en la construcción de la relación

⁴¹ Este episodio revela el grado de interconexión de los intereses entre los habitantes de la frontera a ambos lados, aún en esta época.

estratégica bilateral que paso a paso ha ido permitiendo construir el entramado de relaciones e intereses con base en los cuales hoy día se comparten muchos criterios de seguridad bilateral.

Sin embargo, volviendo al punto, a pesar de la tensión en la relación bilateral que el problema de la fiebre aftosa implicaba, México no quitó el dedo del renglón en lo que respecta al asunto del convenio bilateral de comercio y aprovechando la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo que se celebró a fines de 1947 en la Habana trató de conseguir el apoyo del Secretario de Comercio norteamericano para elevar aranceles a doscientos productos contemplados en dicho Convenio y considerados de lujo⁴².

Siguiendo con la secuencia inicial, el cuarto asunto que tuvo que enfrentar de manera inmediata el gobierno de Alemán, aún sin estar debidamente preparado para ello, fue el de los trabajadores migratorios: Al término de la Segunda Guerra Mundial una gran cantidad de los norteamericanos, que habían participado en ella, regresan a su país, lógicamente vuelven a ocupar los puestos laborales que habían abandonado y que, durante su ausencia, cubrieron mujeres norteamericanas y trabajadores inmigrantes, entre ellos mexicanos legales e ilegales, frente a esta situación el gobierno norteamericano decide repatriar a los trabajadores legales y deportar a los ilegales. Ello no sólo para satisfacer a sus soldados sino cediendo a las presiones de los sindicatos laborales norteamericanos⁴³.

Ante los efectos negativos que se preveían de esta medida, el gobierno mexicano solicitó al de los EE.UU. la recontractación de una parte de los trabajadores repatriados y la imposición de sanciones a los patrones que contrataran trabajadores ilegales, con el fin de desalentar la emigración de mexicanos y evitar que se incrementara la magnitud del problema. El gobierno norteamericano aceptó la recontractación, pero con la modalidad de que ahora no participaría él en dicho proceso, como lo había hecho durante la vigencia de los acuerdos firmados durante la guerra, y por lo tanto no actuaría como garante del cumplimiento de los contratos laborales, de tal manera que a partir de entonces los contratos se firmaron entre las

⁴² Torres, Blanca. De la guerra al mundo bipolar. Op. cit. pp 46.

⁴³ Como ya habíamos anotado el Tratado data de 1942 y, según algunas estimaciones durante su vigencia llegaron a entrar hasta 120 mil braceros al año, que a partir de 1945 comenzaron a ser devueltos. Véase, Bustamante, Jorge. *Espaldas mojadas, materia prima para la expansión del capital norteamericano*. COLMEX. México, 1980.

autoridades mexicanas y los empleadores norteamericanos. En cuanto a la petición de imponer sanciones a los patrones que contrataran ilegales, ni el gobierno ni los agricultores mostraron el menor interés ya que les convenían estos trabajadores por su mano de obra barata.

Estos fueron los temas que en el primer bienio de la administración de Miguel Alemán atrajeron la atención de ambos gobiernos. En un análisis del tratamiento que se dio a los mismos, podemos observar que el gobierno mexicano ve mermada su capacidad negociadora frente a los EE.UU., debido a que sólo puede reaccionar ante la ocurrencia de los factores que le afectan y que no tenía capacidad para solucionar por sí mismo. También, la falta de capacidad se derivaba en parte de que siguió al pie de la letra la línea marcada al respecto de que la política fuera pragmática, llevando a cabo las estrategias marcadas, respecto al tratamiento separado de los problemas con el gobierno norteamericano, y reiterando los objetivos marcados a la política exterior, es decir, básicamente, coadyuvar a la industrialización

Por lo que toca al gobierno norteamericano, podemos observar que en todo momento hace valer su nuevo papel de primera potencia mundial, y desde luego, el viejo papel de hegemon regional. Tal posición derivaba de las condiciones prevalecientes al final de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, como hemos apuntado anteriormente, el medio internacional se caracteriza por la incesante dinámica de los elementos que los componen, por lo que actuar con base en una sola perspectiva de la realidad no es aconsejable. Señalamos esto debido a la situación por la que atravesó el gobierno norteamericano en el periodo que estamos estudiando ya que desde el término de la guerra, como el medio internacional le era favorable, poco interés había mostrado por reforzar el sistema interamericano y responder a las demandas de las naciones latinoamericanas⁴⁴, todo parecía indicar que después de su aportación al esfuerzo bélico y a la causa de la paz, poco era lo que iban a recibir los latinoamericanos, tanto de los EE.UU. como del nuevo sistema internacional en el que el regionalismo palidecía frente al sistema global de las Naciones Unidas, debido a las grandes carencias que hasta entonces mostraba y a las insalvables limitaciones que enfrentaba.⁴⁵

⁴⁴ Paradójicamente pues como ya vimos el interés en la relación estratégica con México se acrecienta, sin embargo ciertamente, en términos relativos, es mucho más el esfuerzo y el interés en asunto globales que regionales de parte de los Estados Unidos.

⁴⁵ Al crearse las Naciones Unidas y al tener los EE.UU. y las demás potencias una preeminencia sobre el resto de naciones, éstos países dejaron de lado las organizaciones regionales que hasta entonces habían servido a sus intereses, tal fue el caso del panamericanismo

Ahora, el interés de la política norteamericana tenía otras prioridades en Europa y el lejano Oriente, en tanto que los latinoamericanos quedaron a enfrentar sus propios problemas, principalmente los de carácter económico. Más aun, al irrumpir la Guerra Fría en el escenario internacional como factor con una fuerza transformadora propia en el mundo entero, concentró más la atención del gobierno norteamericano sobre los escenarios en que este factor le enfrentaba con la Unión Soviética. Acrecentándose así el distanciamiento y el desentendimiento de los problemas de sus vecinos del sur. Sin embargo, cuando la Guerra Fría alcanzó al hemisferio occidental⁴⁶, los norteamericanos trataron de infundir en los gobiernos de la región el temor hacia el comunismo y los incentivaron a combatirlo, pero esto no trascendió en el ánimo de ellos ya que, debido a los antecedentes históricos, seguían temiendo más a una intervención norteamericana que a una supuesta amenaza comunista. Por otra parte, temían verse involucrados en un conflicto totalmente ajeno a ellos sólo por la ambición norteamericana y su presencia en diversas partes del mundo.

Ante esta nueva realidad los latinoamericanos compartían la idea de que si alguna amenaza existía sobre la región, la mejor manera de combatirla era mejorando las condiciones económicas y sociales de los pueblos de la región, para lo cual era indispensable el concurso de la ayuda estadounidense. De esta manera, frente a la amenaza de la Guerra Fría se desarrolló en el continente la noción de la *reciprocidad*, tanto en el desarrollo como en la protección del continente, tal concepto vino a suplir al que era manejado anteriormente de *solidaridad continental*. La reciprocidad, era vista como un intercambio; ayuda económica de parte de los EE.UU. a cambio de apoyo político de las naciones latinoamericanas a las preocupaciones norteamericanas en torno al peligro de la expansión comunista. A esta nueva realidad política continental respondió la creación, en el año de 1947, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El anticomunismo creado y alentado por los EE.UU. se emplea a partir del año de 1947 como epíteto acusatorio y se califica con él a cualquier cambio político y social que pretendan llevar a cabo los gobiernos de los países latinoamericanos bajo el pretexto de afectar los intereses norteamericanos en la región. A partir de esta realidad se desarrolló un

⁴⁶ Aunque en un principio fue sólo a través de la propaganda, el comunismo fue tomando fuerza en partidos de oposición a los gobiernos latinoamericanos establecidos y, posteriormente, en las guerrillas que abundaron en muchos países.

anticomunismo "criollo", de terratenientes y oligarquías militares y financieras que, comúnmente, eran aliados locales del capital norteamericano y que, cada que se daba algún cambio que afectara sus intereses, clamaban por acciones anticomunistas patrocinadas por los EE.UU. De esta manera en ese año de 1947 da inicio la Guerra Fría, conjuntamente con la doctrina de la contención o doctrina Truman, de tal manera que, en este año comienza un paulatino proceso de deterioro en la situación internacional.

Ese deterioro hace que los norteamericanos vuelvan a ocuparse de la situación general en el continente americano y los lleva a plantear el reforzamiento de los instrumentos regionales, principalmente para la defensa ante posibles ataques externos, este interés reaviva el regionalismo que había sido dejado en segundo término, como ya hemos anotado, ante el surgimiento de las Naciones Unidas y la proyección de los intereses norteamericanos en el mundo. De esta manera se convoca a la Conferencia Interamericana Para el Mantenimiento de la Paz y de la Seguridad Continentales, que se llevó a cabo el 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947 en Petrópolis, Río de Janeiro, y de la cual surgiría el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁴⁷.

La importancia de este evento, para efectos del presente análisis es el enfrentamiento de la política exterior mexicana, como tácita abanderada de los intereses latinoamericanos, y la norteamericana. A la Conferencia asistieron 20 estados americanos, la mayoría representados por sus ministros de relaciones exteriores, en el caso de México, la representación estuvo a cargo del Canciller Jaime Torres Bodet y se compuso exclusivamente por personal civil y no militar como en la mayoría de delegaciones, cosa que además era intencional para demostrar el punto de vista de México al respecto. La conferencia marcó el debut de la administración de Alemán en el plano de la diplomacia multilateral y se da al mismo tiempo que se realizan las negociaciones con los EE.UU. respecto a los créditos para la industrialización y las referentes a los problemas comerciales bilaterales derivados del Convenio de 1942. También se encontraban presentes, en esos momentos, las presiones del capital petrolero norteamericano por que se abriera nuevamente la industria del país a su inversión y los ya

⁴⁷ Para una visión amplia de las incidencias que llevaron a la negociación y firma de este Tratado véase: Connell Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. pp. 228 y sigs.

mencionados problemas por los trabajadores migratorios y de la fiebre aftosa.

Ante este panorama la estrategia del tratamiento pragmático y separado de los problemas bilaterales le permitió al gobierno alemán enfrentar la Conferencia tomando en cuenta únicamente el gran propósito de la política exterior mexicana y latinoamericana en general; conseguir apoyo para el desarrollo de sus países, ello a cambio del apoyo político que los EE.UU. iban a buscar en la Conferencia. Por esta razón, desde antes de que se comenzaran las discusiones sobre el tema militar México presionó para que se abordaran la creación de una genuina organización que desarrollara con igual interés todos los aspectos inherentes a la convivencia de los estados americanos, incluyendo, por supuesto los económicos, políticos, sociales, comerciales, financieros, de cooperación etc.

Bajo el argumento de que sólo con economías sanas y en crecimiento el continente podría estar seguro de intervenciones del exterior, México insistió en que en la reunión se trataran los temas referentes a la cooperación económica para el desarrollo. Otras delegaciones, incluso, propusieron el establecimiento de un Plan Marshall para Latinoamérica⁸. Sin embargo, a pesar de toda la presión latinoamericana, los EE.UU. se opusieron y presionaron a varias delegaciones para que los apoyaran, difiriendo la discusión de todo tema que no fuera el de la cooperación militar para próximas reuniones. Ya en la discusión de los temas de cooperación militar, México asumió y defendió que:

- 1) Los compromisos ahí asumidos fueran limitados.
- 2) Que los límites del continente, en donde habían de aplicarse las cláusulas del tratado fueran muy claramente especificadas.
- 3) Que se distinguiera de manera clara entre un ataque y una agresión.
- 4) Que las acciones que preveía el tratado se aplicaran única y exclusivamente a solicitud expresa del o los estados afectados.
- 5) Que no se formara un estado mayor permanente y;
- 6) Que las decisiones tomadas por las partes de los signatarios del TIAR fueran obligatorias para todos los miembros, salvo las resoluciones de carácter militar que deberían ser tomadas de consenso para ser válidas.

⁸ *Idem.* p. 230.

Todas estas medidas constituían salvaguardas y frenos para evitar que los EE.UU. llegaran a utilizar al TIAR como instrumento de intervención en los países latinoamericanos o como una herramienta más en su confrontación con la Unión Soviética, comprometiendo así a las naciones latinoamericanas en el conflicto de la Guerra Fría.

Al final del episodio que tuvo como resultado el TIAR, y a pesar de los logros marginales de la política exterior mexicana, los EE.UU. lograron los dos grandes objetivos que se habían propuesto para esta reunión; primero, la responsabilidad de la defensa continental quedó formalmente colocada en manos de todos los países del sistema interamericano y, segundo, la discusión sobre los problemas económicos y sociales del continente se vio aplazada para una reunión posterior, con lo que evitó comprometerse a prestar ayuda en este sentido.

Pero México, junto a varias naciones latinoamericanas, no quitó el dedo del renglón y llevó la discusión hasta la Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Comercio y el Empleo, que se realizó en La Habana, a fines de 1947. Esta conferencia tenía la finalidad de crear una Organización Internacional de Comercio, sin embargo los problemas que en ella se presentaron hicieron que el resultado fuera más modesto. En primer término no asistieron la Unión soviética y todos los países bajo su control. En segundo lugar la confrontación entre los países industrializados y los subdesarrollados originaron que la carta que se firmó como resultado de la conferencia tuviera tantas salvaguardas y excepciones que resultó un instrumento realmente inoperante.⁴⁹

La posición norteamericana, y de los países industrializados en general, era la de que debería desregularizarse el comercio internacional, permitiéndose la libre circulación de mercancías y capitales, de tal manera que se propuso reducir los aranceles, suprimir gradualmente las restricciones cuantitativas y las preferencias arancelarias, así como eliminar las restricciones cambiarias. También, para fomentar el flujo de capitales se proponía dar seguridad e igualdad a las inversiones extranjeras, incluyendo el trato equiparable al nacional y, por si esto fuera poco, el abandono total de la práctica de la expropiación o nacionalización. Con todo ello, proponían los norteamericanos, se fomentaría el desarrollo de las naciones del mundo.

⁴⁹ El resultado práctico de esa conferencia fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, que si bien duró hasta la década de los noventa nunca pudo regular la totalidad del comercio internacional como era su intención.

La posición de México y muchas naciones más, incluidas la mayoría de las latinoamericanas, señalaba el derecho de las naciones a industrializarse y emplear para ello los medios que fueran necesarios, incluso el proteccionismo en sus diversas modalidades, por otra parte se negó rotundamente a dar garantías a la inversión extranjera y sostuvo que la decisión de abrir o no las fronteras a este tipo de inversiones y las garantías o estímulos que recibiría eran facultades de cada Nación ya que el invertir era un acto voluntario de los individuos y debían correr el riesgo. También sostuvo la responsabilidad de los países industrializados para apoyar a los que no lo eran en su desarrollo. Con posiciones tan encontradas era lógico que no se llegara a nada. Las mismas posiciones, y los mismos problemas habrían de presentarse, posteriormente, en la Conferencia de Bogotá, a mediados de 1948, en la que se trataron varios temas y de la cual resultaron varios documentos fundamentales para la creación posterior de la Organización de Estados Americanos.⁵⁰

Todavía una última oportunidad para lograr algo en el plano multilateral se presentó con ocasión de la celebración de la IX Conferencia Internacional Americana que se celebró en la ciudad de Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948. Aún antes de celebrarse, México envió una serie de observaciones y propuestas al Consejo Directivo de la Unión Panamericana.⁵¹ Al final, México y algunos otros países fracasaron en su intento por que se adoptara un sólo documento que reuniera todos los aspectos de la nueva organización regional; la Organización de Estados Americanos, ya que se elaboraron varios, la Carta Orgánica de la OEA (carta de Bogotá), el Tratado de Solución Pacífica de Controversias (Pacto de Bogotá), y un convenio económico, además de sumar el ya existente TIAR. La gran diferencia entre la naciente OEA y la ONU es que los países latinoamericanos lograron imponer el principio de un voto por país en la toma de decisiones de la OEA, lo que equivalió a asumir la igualdad jurídica de los Estados.

Son muchos los aspectos de la posición mexicana y latinoamericana que se retomaron en la conferencia fundacional de la OEA, sin embargo nos limitaremos a mencionar el discurso en el cual el jefe de la delegación

⁵⁰ Lo relativo al contenido de las conferencias interamericanas puede consultarse en: Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. Op. cit.

⁵¹ El conjunto de propuestas y observaciones puede consultarse en: Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*. Op. cit. Y en: Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. Op. cit.

mexicana, el canciller Jaime Torres Bodet, rechazó el criterio de la interdependencia económica, utilizado por los EE.UU. para no asumir plenamente la responsabilidad de apoyar el desarrollo económico de la región, según las palabras del canciller este concepto sólo encubría la dependencia que relegaba a la mayoría de naciones a simples productores de materias primas, mientras los países desarrollados se adjudicaban el papel de productores de bienes industriales. Por lo tanto, seguía diciendo el canciller, no podía hablarse de justicia entre las naciones sin apoyo para que los países atrasados se industrializaran, tampoco podría hablarse de trato equitativo si a las materias primas no correspondía un precio adecuado y sin la igualdad de acceso a los bienes de capital y a la tecnología⁵².

Sin embargo, a pesar de esos señalamientos, el resultado final de la reunión, como lo demuestran los documentos ahí signados⁵³, fue que la organización recién creada serviría como un instrumento de los EE.UU. en su enfrentamiento de la Guerra Fría.⁵⁴ De ahí el convencimiento de que la vía de los organismos internacionales serviría de muy poco a los fines que México perseguía.

Tras estas experiencias en el ámbito de las negociaciones multilaterales, México parece haber deducido que no era ese el medio a través del cual lograría sus propósitos en el ambiente internacional de la guerra fría y ante la postura librecambista de Washington, de ahí que en el futuro la participación de México en ese ámbito multilateral se limitara a posicionar al país en los tradicionales principios generales de la política exterior mexicana y prefiriera tratar los temas relevantes en el ámbito bilateral.⁵⁵

Como es lógico, a medida que avanzó el tiempo, el medio internacional evolucionó y se hizo mas complicado con el advenimiento de la guerra fría, pero no sólo eso sino que la situación del país también cambio, y se deterioró.⁵⁶ Sin embargo, como los acontecimientos demuestran, se

⁵² Véase el discurso del Canciller en: Moreno Pino, Ismael. *Orígenes y evolución del sistema interamericano*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Diplomático Mexicano #9. 1977.

⁵³ Poco después todos ellos fueron codificados en la Carta de la Organización de Estados Americanos.

⁵⁴ Así lo demuestra el episodio final de la Conferencia cuando ocurrió el llamado "bogotazo". Evento que los EE.UU. y otros países quisieron aprovechar para presentar un proyecto de resolución sobre la preservación y defensa de la democracia en América, dicho documento preveía la utilización de métodos intervencionistas que México no podía aceptar. Cfr. Torres, Blanca. op. cit., p. 88.

⁵⁵ Cfr. Torres, Blanca. Op. cit. p. 89.

⁵⁶ Debido a que las reservas de la guerra se invirtieron en proyectos de industrialización y reposición de materiales para la industria establecida, la balanza de pagos comenzó un lento declive hacia el déficit, se

mantuvo el mismo interés en la industrialización, por lo que los objetivos asignados a la política exterior, es decir el conseguir apoyos financieros y materiales para tal fin, siguieron siendo los mismos. Lo que era necesario cambiar, ante los fracasos anteriores, era la estrategia de conseguir dichos apoyos a través de la vía de las negociaciones multilaterales y en los organismos internacionales. De ahí que en adelante los esfuerzos se concentraran en la negociación bilateral con los EE.UU., ya que, como hemos dicho era la única fuente identificada de recursos.

Pero otro de los resultados de los fracasos en los foros multilaterales y el cambio de las condiciones internacionales fue el impacto que todo esto tuvo en la capacidad negociadora de México frente a sus contrapartes, principalmente los EE.UU., y una muestra de ello es la firma del convenio sobre braceros en febrero de 1948. A pesar de que México había sido quien había solicitado reiteradamente la firma de este Tratado, durante las negociaciones y en el documento resultante, tuvo que aceptar las condiciones de los norteamericanos referentes a que los contratos que se firmaran en adelante serían entre el gobierno mexicano y los empleadores norteamericanos, desligándose el gobierno norteamericano de toda responsabilidad, a diferencia del convenio anterior, también se suprimían cláusulas que protegían y daban derechos a los trabajadores mexicanos. De esta forma los derechos de los trabajadores quedaban, en gran medida, al libre arbitrio de los granjeros norteamericanos que, de cualquier forma, seguían contratando trabajadores ilegales ("mojados") que cobraban aún menos que los braceros.

Ya hacia las postrimerías del régimen alemanista se presentó otro episodio que contribuyó a mermar la capacidad de México frente a los EE.UU., este fue el del petróleo: Desde principios del sexenio, Miguel Alemán había anunciado que no se descartaba la idea de que la inversión extranjera contribuyera al desarrollo de la industria nacional, y así había sido reiterado ante los EE.UU. en las distintas negociaciones que habían tenido lugar, sin embargo, la visión reguladora de México no era compartida por los empresarios ni las autoridades norteamericanas., quienes insistían, cada que había ocasión, en que México debía derogar varias leyes y dar amplia seguridad a la inversión extranjera antes de que se procediera a

generaron procesos inflacionarios por las alzas de precios y la disminución del valor de los salarios y hubo necesidad de recurrir a los fondos de emergencia para estabilizar la paridad cambiaria, mismos que no duraron mucho tiempo. Véase, Hansen, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI, México, 1979, p. 70.

invertir en la industria mexicana. Y una de las industrias que más necesitaba de la inversión era la petrolera. Para fines de 1948 la falta de inversión en mantenimiento y ampliación de la producción habían llevado a PEMEX a una situación crítica, razón por la cual México había hecho reiteradas peticiones de préstamos a los EE.UU., quien se había negado a proporcionarlos debido a las presiones del Departamento de Estado que veía en la necesidad de PEMEX una buena oportunidad para presionar a México a que diera marcha atrás en la nacionalización o que, por lo menos, derogara la legislación que impedía la inversión extranjera total en esa industria y la prohibición para que los extranjeros poseyeran propiedades en las costas y las fronteras.⁵⁷ La posición del Departamento de Estado se mantuvo incluso aún cuando del Congreso norteamericano determinó que era procedente otorgar préstamos a México, a mediados de 1949, para apuntalar su industria petrolera.

Ante esa posición inamovible, el gobierno mexicano tuvo que llegar al grado de retirar sus peticiones de préstamos no sin dejar de señalar que no permitiría ese tipo de intromisiones en los asuntos internos del país y dejar muy claro que la inversión privada sería bienvenida siempre y cuando se cumpliera con la legislación nacional.⁵⁸ Sin embargo, a pesar de todas esas dificultades en lo que a la industria petrolera se refiere, se alcanzaron algunos logros como el arreglo a que se llegó, a mediados de 1947, con la empresa inglesa Shell, propietaria de la expropiada "El Águila" y sus subsidiarias para pagar la indemnización correspondiente a la nacionalización de sus activos, lográndose que ésta empresa aceptara un pago de 130 millones de dólares en un plazo de 15 años.

De todo lo anteriormente visto se desprende que México tuvo que oponer una férrea resistencia para impedir los intentos de los EE.UU. para volver a la industria petrolera, aún a costo de no obtener lo que en esos momentos le era más que urgente; el financiamiento, por lo cual los objetivos de la política exterior, lejos de cumplirse, debieron posponerse en

⁵⁷ Todo esto a pesar de que estaba muy claramente especificado, en la legislación nacional, que sí estaba permitida la inversión en la rama petrolera en México, pero en áreas específicas como la exploración y perforación, dejando la explotación a la paraestatal mexicana, aún así los beneficios que ofrecía México a la inversión extranjera eran comparables con los de cualquier empresa petrolera del mundo. Cfr. Cordera Campos, Rolando. *Las decisiones del poder*. Cal y Arena eds. México, 1989, p. 33.

⁵⁸ Los norteamericanos estaban muy confiados en el aumento de producción petrolera en Venezuela y Medio Oriente, que les proveían a ellos y Europa a un costo relativamente bajo, y México se dio cuenta de que mientras prevalecieran esas condiciones poca oportunidad tendría para cambiar la disposición del gobierno norteamericano hacia su industria petrolera.

aras de esa defensa de la legislación interna y la reivindicación de la soberanía del país,⁵⁹ que en esos momentos eran, abiertamente, de seguridad nacional.

De esta manera, para el año de 1950, con una situación interna cada vez más difícil debido al esfuerzo industrializador, que no se había detenido, y la falta de recursos para sostenerlo, con un medio internacional adverso y poco proclive a brindar posibilidades de apoyo a los esfuerzos nacionales, ocurre un nuevo episodio de deterioro internacional: la guerra de Corea.

El 25 de junio de 1950, después de un largo periodo preliminar de enfrentamientos diplomáticos y políticos entre las dos superpotencias, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los EE.UU.⁶⁰ estalla la guerra de Corea con el ataque de la parte norte hacia el sur. Este hecho hace estallar el furor anticomunista en los EE.UU. que hacía tiempo venía siendo alentado por el senador McCarthy,⁶¹ y triunfa así la posición política de línea dura contra los comunistas en el interior del gobierno norteamericano, lo cual repercute en el continente americano ya que a partir de entonces se endurece la posición norteamericana ante cualquier posible brote izquierdista en los pueblos y gobiernos latinoamericanos. Este factor de la guerra coreana implica varias cosas para el gobierno mexicano en particular y los latinoamericanos en general: por una parte se confirma la posición de superpotencia de carácter mundial de los EE.UU., se reafirma también la intolerancia del gobierno norteamericano contra cualquier acto de los gobiernos latinoamericanos que pueda ser interpretado como subversivo contra el bloque occidental pro-norteamericano y, finalmente, da al gobierno mexicano una ampliación de su capacidad negociadora frente al norteamericano al necesitar éste, de manera urgente, el reinicio del abastecimiento de materiales estratégicos y materias primas para su esfuerzo bélico en Corea.⁶²

⁵⁹ Es preciso señalar que el gobierno norteamericano estaba dispuesto a otorgar ciertos préstamos a México siempre y cuando ellos asignaran el monto y el destino que deberían tener los fondos, es decir decidir ellos en que industria se debería invertir, cosa que tampoco fue aceptada por el gobierno mexicano.

⁶⁰ Véase; Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza & Janes, Barcelona, 1989, pp. 472-474.

⁶¹ Este senador es famoso e incluso se le ha dado su nombre a la corriente extremista de derecha que juzgó y sentenció a muchos intelectuales y artistas norteamericanos en su fanatismo anticomunista en los años cincuenta.

⁶² Las cifras indican que el gasto de defensa de los EE.UU., a partir de la guerra coreana, se duplicó pasando de 14.5 a 33.3 mil millones de dólares y continuando con un crecimiento sostenido a partir de entonces. Kennedy, Paul. op.cit, p. 474. Y mucho de ese gasto, cabe pensar, fue para adquirir las materias primas de nuestros países.

El flujo de materias primas y alimentos, aunque no fue en las cantidades que se dieron durante la SGM, permitió a México, de cualquier forma, no sólo recibir las divisas que le habían hecho mucha falta durante los últimos años sino, además, posicionarse ante Washington de manera más firme y retomar los temas pendientes, a saber; trabajadores migrantes, petróleo, préstamos e inversiones, y comercio bilateral. Aunque previamente, el gobierno mexicano tuvo que hacer pública su adhesión al bloque occidental y comprometerse a no vender materiales estratégicos o militares a ningún país socialista.⁶³

Por principio, México volvió a solicitar préstamos para activar algunas áreas industriales, entre ellas la petrolera, y esta vez no hubo ningún problema para que el Banco de Exportaciones e importaciones (Eximbank) concediera una línea de crédito por 150 millones de dls. sin condiciones para que México los destinara a donde él quisiera, esta acción sin precedentes indicó el cambio que había ocurrido en la relación bilateral gracias a la modificación sustantiva del medio internacional.⁶⁴ Por su parte, el mercado petrolero mexicano había crecido y evolucionado por sí mismo, ante el boicot y el exceso de oferta en el mercado mundial su producción se había orientado a satisfacer las crecientes necesidades de la industria mexicana, ello con fondos del presupuesto del gobierno mexicano. De esta manera, a más de diez años de ocurrida la expropiación, México pudo por fin consolidar su control sobre la industria petrolera alejando las presiones de las empresas por recuperarla. Pero no sólo la industria creció, también la agricultura se incrementó como resultado de la construcción de infraestructura de riego y de vías de comunicación. Por otro lado los préstamos que el gobierno norteamericano no había querido dar, estaban siendo sustituidos por las remesas crecientes por concepto de turismo que dejaban los norteamericanos que, cada vez en mayor número, vacacionaban en los nuevos desarrollos turísticos como Acapulco.⁶⁵

⁶³ Esta posición la externó México en las reuniones urgentes que para tratar el tema se convocaron en la ONU y la OEA.

⁶⁴ Este hecho tiene también sus antecedentes, por un lado las grandes empresas petroleras, ante las enormes ganancias que obtenían en medio oriente y Venezuela, habían dejado de interesarse en recuperar los campos que les fueron expropiados en México. Por otro lado algunas pequeñas empresas petroleras ya habían comenzado a trabajar con PEMEX y a llevar a cabo perforaciones y exploraciones. También influyó el entendimiento y arreglo que se había dado con la empresa inglesa El Águila. Todo ello quitó tensión al tema de la inversión y permitió los préstamos señalados.

⁶⁵ En el anexo estadístico se puede observar como las cifras de inversión extranjera, así como la deuda externa del gobierno mexicano varían notablemente a partir del año 1950 debido a estas nuevas condiciones.

Por lo que toca a los trabajadores migratorios, el gobierno mexicano, aprovechando su mejor posición frente al norteamericano, solicitó la derogación de los acuerdos en los cuales el gobierno norteamericano se deslindaba de sus responsabilidades y exigió que volviera a retomarlas. Aún cuando las reticencias norteamericanas atrasaron las negociaciones, se logró la firma del nuevo acuerdo a principios de 1951,⁶⁶ lo cual mejoró la situación de los braceros mexicanos y, por tanto, permitió asegurar la entrada de divisas al país.⁶⁷

Un último asunto que había quedado pendiente y que por fin pudo sacarse adelante gracias a las nuevas condiciones políticas internacionales, fue el referente al comercio bilateral, obstaculizado por el Convenio Comercial de 1942. México venía pugnando por renegociarlo debido a que imponía restricciones a los precios y los aranceles que el gobierno mexicano podía establecer a los productos exportados hacia EE.UU., y que no había podido ser modificado debido a que de hacerlo ello afectaría el comercio estadounidense con el resto de Latinoamérica. Ante esa realidad el gobierno mexicano había aumentado en forma sostenida la protección y el fomento a la industria nacional dando subsidios y disminuyendo impuestos, lo cual, a su vez, era criticado por los EE.UU. Para dar solución a esta problemática, no sin difíciles negociaciones de por medio, se llegó a la denuncia del Convenio en julio de 1950. Para los EE.UU., ello significaba una alza generalizada en los aranceles que debía pagar por los productos mexicanos en particular y latinoamericanos en general, sin embargo le restaba presiones políticas de encima, tanto internas como externas. Para México la denuncia del Convenio, además de los obvios beneficios económicos, le restituía la libertad para establecer los aranceles a su conveniencia y el control sobre su propia política económica.

Debido a la naturaleza del sistema político mexicano, a partir de 1951 disminuye la actividad política hacia el exterior y el sistema se enfoca en el cambio de gobierno, de ahí que no haya grandes temas al final del sexenio alemanista. Sin embargo ante los resultados de la política exterior emprendida, especialmente en lo que respecta a los EE.UU. se puede hacer

⁶⁶ Véase; Torres, Blanca. Op. Cit, p.100.

⁶⁷ En el análisis de las balanzas de Pagos de la época se puede notar esto si se observan dos rubros; por un lado las transacciones fronterizas pasan de 121.9 millones de dls. en 1950 a 163.1 en 1952, por otro lado el rubro de errores u omisiones (donde se inserta lo referente a los envíos desde el extranjero) pasa de -44.2 millones de dls. a 157.2 en el mismo periodo. Fuente INEGI, Estadísticas Históricas de México. Op. Cit.

un balance que, de entrada, no resulta completamente exitoso, pero que tampoco demuestra haber fracasado del todo, veamos.

Al inicio de la administración se estableció la necesidad nacional de mejorar el nivel de vida de los mexicanos a través de la industrialización del país. El análisis del medio internacional circundante determinó que no había otro camino que contemporizar con los EE.UU. como único ente capaz de proporcionar la ayuda material necesaria para esa empresa, pero también, ese mismo análisis demostró que antes de lograr tal apoyo habría que resolver los problemas pendientes con esa nación, ello sin dejar de lado los derechos y la soberanía del país.

Con base en esa evaluación se procedió a negociar los distintos puntos conflictivos con los EE.UU., como la mejor vía para llegar al entendimiento. A través del tiempo se reforzó la idea inicial de que no se podría obtener apoyo ni ayuda de otros entes internacionales al ocurrir los fracasos multilaterales ya señalados. Por otro lado el medio internacional adverso del principio, lejos de resolverse, empeoró y se tornó cada vez más amenazante con la guerra fría, primero, y la guerra de Corea, después. Sin embargo, estos acontecimientos negativos vinieron a dar a México mayor capacidad negociadora frente a los EE.UU., que hasta entonces habían mostrado poca disposición a apoyar los planes de industrialización de nuestro país. El aprovechamiento de estas circunstancias fue lo que a la postre permitió a México posicionarse de tal manera que logró, aunque marginalmente, obtener el apoyo norteamericano y adquirir los recursos materiales mínimos necesarios para apoyar el proceso de industrialización planteado desde el principio.

Pero aún más importante que conseguir el apoyo norteamericano, visto esto desde la perspectiva histórica, fue el entendimiento mismo con ese país. México planteo una política altamente pragmática, diferenció las áreas problemáticas de la relación de aquellas en las que se podía llegar a acuerdos y, sin dejar de lado los intereses de la nación, profundizó la dependencia económica de los EE.UU. pero, y he aquí lo importante, se ubicó en la primera línea de las consideraciones de la gran potencia mundial. Tal cosa, como hemos de ver más adelante aparentemente ha traído más desventajas que otra cosa, sin embargo el balance de todo este proceso, al ser histórico y de largo plazo, aún está pendiente.

2.3 Ruiz Cortínez, el Desarrollo estabilizador.

El sexenio 1952-1958, es decir la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez tiene la particularidad de presentar dos enfoques relativos al interés nacional y, por tanto, dos enfoques de la misión de la política exterior y, en consecuencia -de acuerdo al argumento que hemos venido construyendo- dos momentos de la construcción de la relación estratégica México-Estados Unidos. El primero al inicio de la administración, resultado de la evaluación que en el momento se realiza por parte de las nuevas autoridades, y el segundo a mediados del ejercicio gubernamental, en 1954 con motivo del cambio drástico de circunstancias económicas que obliga a replantear los objetivos que habría de seguir la política, tanto interna como externa, en lo relativo al desarrollo económico del país. Tal cambio se refleja también en algo más trascendente que la política sexenal, se ve plasmado en una política de largo plazo que, eventualmente, será reconocida como el "Desarrollo estabilizador".

Como hemos tenido oportunidad de ver, la administración de Miguel Alemán había logrado en sus postrimerías allanar el camino para recuperar la inversión extranjera y continuar el proceso de industrialización, de igual manera los esfuerzos hechos durante su presidencia permitieron al país diversificar la economía interna y comenzar a desarrollar nuevas ramas económicas como el turismo, aún cuando todo este proceso había hecho que la economía nacional entrara en un periodo de hiperactividad que repercutió en inflación, excesivo gasto gubernamental y desequilibrio en la balanza comercial.⁶⁸

Desarrollo del turismo durante la administración 1946-1952.	
Año	Número de turistas extranjeros (miles)
1946	255
1947	240
1948	254
1949	306
1950	384
1951	425
1952	443
Fuente: INEGI. <i>Estadísticas históricas de México</i> . México, INEGI, 1999.	

⁶⁸ Para un relato pormenorizado de las consecuencias negativas de la industrialización alemanista véase: Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban. *El entendimiento con los EE.UU. y la gestión del desarrollo estabilizador*. Op. cit., pp 118-120.

A pesar de todo lo anterior se puede considerar que la base económica estaba en vías de consolidación, en términos relativos y con relación a los periodos precedentes, con base en ello, el nuevo Presidente procede a evaluar la situación interna e internacional para, de esta manera, poder determinar lo que a su manera de ver demanda el interés de la nación y, así, poder asignar objetivos correspondientes a sus políticas interna y exterior.

Del ejercicio de evaluación se desprende que la nación se encuentra en calma, los sectores sociales, si bien no han visto satisfechas sus reivindicaciones (los obreros aumento salarial, los campesinos dotación de tierras de calidad, los empresarios mayores subsidios y ayuda a la industria. etc.) manifiestan su apoyo mayoritario hacia el régimen, lo que repercute en una calma social que sólo se ve empañada por la agitación que causa el movimiento henriquista, del candidato opositor, durante la campaña electoral, pero una vez superada esta etapa desaparece el movimiento y la agitación.

Por lo que toca a la situación económica la naturaleza política, profesional y personal del nuevo Presidente; un administrador conservador, le llevan a determinar que el proceso de industrialización ha sido muy acelerado para una economía como la mexicana y que una muestra de ello es la devaluación del '48-49⁶⁹. Además las cifras con las que recibió la economía reflejaban lo que ahora se define como un "sobrecalentamiento" del sistema⁷⁰.

En cuanto al medio internacional, la evaluación arroja la evidencia de que la situación sigue siendo adversa ya que continúa acentuándose la guerra fría y las presiones estadounidenses hacia Latinoamérica en general y hacia México en particular para que participen más activamente en la lucha anticomunista se incrementan.⁷¹ Por otra parte la recuperación paulatina de los países destrozados por la SGM y el crecimiento registrado por otras

⁶⁹ En 1947 la paridad peso-dólar se encontraba en 4.85 a uno, para 1948 la devaluación lo coloca a 5.74 a uno y para 1949 a 8.01 a uno. Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México. Op. Cit.

⁷⁰ Los miembros del nuevo gabinete relatan este tipo de cosas entre otros puede consultarse a: Ortíz Mena Antonio. "Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México", en *El trimestre económico*, FCE, México, 1970

⁷¹ Para estas fechas la Unión soviética es ya una potencia nuclear y ha consolidado su control sobre el bloque de países comunistas, también el activismo comunista internacional se incrementa en Europa, Asia y África. A este respecto hay muchas fuentes que dan cuenta de la historia mundial durante el siglo XX, véase: Hobsbawn, Eric J. *Historia del siglo XX*. Crítica Grijalbo, Barcelona, 1995.

naciones del hemisferio, inciden en una mayor competencia en los mercados de exportación de materias primas y manufacturas, con las repercusiones que esto implica.⁷² Por lo que toca a la relación bilateral con los Estados Unidos, ésta sigue eclipsando todo el resto de relaciones exteriores de México y, con base en esa realidad, sigue siendo prioritaria para nuestro país y se sigue considerando a esa nación como la fuente prioritaria de recursos externos al mismo tiempo que es el principal mercado para la exportación de los productos mexicanos.⁷³

Con base en este panorama, la nueva administración decide que sigue siendo válido el objetivo de llevar adelante la industrialización del país como el mejor camino para lograr el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, sin embargo este proceso debe llevarse a cabo con un ritmo menor, atendiendo prioritariamente a la estabilidad de la economía y a evitar esos sobrecalentamientos manifestados en la inflación.

En términos concretos se decide no recurrir, a menos que sea absolutamente necesario, al crédito externo y llevar adelante la industrialización y la creación de infraestructura con medios internos y de la iniciativa privada, llevando a cabo, de esta manera un proceso de estabilización de la economía. Al mismo tiempo se ponen en práctica planes y programas de ahorro presupuestal y de mejoramiento de la administración pública. Todo este proceso revela que el Presidente Ruiz Cortínez decidió enfrentar los problemas nacionales prioritariamente con los medios internos, de ahí que la política exterior, en esta primera etapa del gobierno haya sido relegada a un segundo plano y sólo haya sido encargada de mantener el apoyo a los grupos empresariales que en forma individual tuvieron que gestionar ante gobiernos extranjeros prestamos u otro tipo de trámites.⁷⁴ Detrás de esta nueva visión gubernamental se encontraba la evidencia de la creciente dependencia del mercado y el capital norteamericano a que había llevado la política de la anterior administración.

⁷² Un ejemplo de esto es que durante el periodo que abarca el sexenio en cuestión, la minería canadiense comienza a producir masivamente a un precio mucho menor que la mexicana, debido a que los yacimientos de ese país se encuentran prácticamente en la superficie y su costo de producción es más bajo que el nacional, una situación similar a la ocurrida con el petróleo árabe y venezolano.

⁷³ Véase el discurso de toma de protesta del Presidente Ruiz Cortínez en: *Los presidentes de México ante la Nación*. Op. cit. pp. 518-522.

⁷⁴ Este panorama se desprende de los acontecimientos relatados en varias fuentes, véase, por ejemplo. Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*. op. Cit, p. 106, y sigs.

La dependencia se vio entonces como un rasgo negativo en la relación bilateral, se pensó que si bien la relación con los EE.UU. era inevitable ésta no debería ser a tal grado que nos hiciera depender en un gran porcentaje de ellos. En otras palabras, relacionarse con ese país pero no a niveles que incidieran en la autonomía soberana de México. Traducido esto en términos de la presente investigación significaba frenar el proceso de convergencia y profundización de la relación bilateral, cosa que, como se verá más adelante fue un error.

De esta manera, fue a la política económica a la que se le dio una importancia prioritaria al establecerse como objetivos del sexenio el mantener la estabilidad de los precios en el interior, restablecer el equilibrio comercial con el exterior (es decir aumentar las exportaciones) y sanear las finanzas públicas ajustando el gasto a los ingresos.⁷⁵

Por otro lado, de acuerdo a la lectura del medio internacional, lo que se determina es una especie de aislacionismo, aunque es necesario anotar también que este aislamiento de la problemática internacional obedeció a otros factores de carácter interno. Por una parte, la administración resolvió que inmiscuirse en la caótica política internacional dada la poca experiencia e interés de México en ese ámbito, traerían al país consecuencias para las que no estaba preparado. Pero también, y de manera más relevante el país se estaba concentrando en sí mismo para conocer sus verdaderas potencialidades. En palabras de Jorge Castañeda:

“México vive (en 1956) un acentuado nacionalismo. Desde la Revolución mexicana... se viene realizando en todos los aspectos de la vida nacional una especie de introspección nacional. El país empieza a cobrar conciencia de sí mismo, de sus potencialidades y sus limitaciones.”⁷⁶

Esta introspección, sumada a los distintos fracasos en las negociaciones internacionales⁷⁷, llevó a que el país tuviera una posición política de bajo perfil en lo que muchos autores han calificado de política pasiva, defensiva y jurídicista⁷⁸. Sin embargo, a pesar de la voluntad

⁷⁵ Primer informe de gobierno, Adolfo Ruiz Cortínez, 1953, en: *Documentos históricos oficiales*. Partido Revolucionario Institucional. México, 1988, p.25.

⁷⁶ Castañeda, Jorge. *México y el orden internacional*. El Colegio de México, México, 1956, p.14.

⁷⁷ Tal como se vio anteriormente en los episodios de las reuniones interamericanas.

⁷⁸ Como hemos apreciado anteriormente el multilateralismo había dejado más fracasos que beneficios y el bilateralismo con los EE.UU. eclipsaba las relaciones exteriores del país. Ante ello México hizo uso de dos herramientas fundamentales; el Derecho Internacional y la no participación activa en el medio internacional,

presidencial de introspección, hubo necesariamente que tratar algunos asuntos de carácter internacional, principalmente con los EE.UU., como el de los trabajadores migratorios y las negociaciones comerciales.

En ese país, la presidencia la asumió Dwight D. Eisenhower, con unos meses de diferencia con respecto a Ruiz Cortínez y desde sus primeras declaraciones se mostró favorable a apoyar especialmente a México, en relación al resto de América Latina. Pero, como ya venía siendo costumbre, el Departamento de Estado, a cargo de John Foster Dulles, tenía sus propias ideas al respecto de la relación con México y presionó para que se tratara con firmeza a nuestro país toda vez que estaba muy reciente el hecho de la denuncia del tratado comercial (1951) y de que México mantenía su política de "poca cooperación" con los EE.UU. en la lucha contra el comunismo. De esta forma, aprovechando el término de la guerra de Corea (27 de julio de 1953), los productores norteamericanos de alimentos y minerales, azuzados por el Departamento de Estado, presionaron en el Congreso para que se establecieran aranceles a los productos mexicanos. Es aquí cuando se pone en práctica la estrategia mexicana de no enfrentar directamente los problemas con el gobierno norteamericano y se limita a apoyar el cabildeo de los empresarios y representantes privados mexicanos en sus gestiones para tratar de impedir esta medida. Eventualmente la medida fue rechazada por el Presidente norteamericano bajo el argumento de que sería presionar demasiado a México y con ello se correría el riesgo de que nuestro país se volviera comunista⁷⁹.

Este episodio revela dos cosas; el poco conocimiento de la realidad mexicana, que en esa etapa era más proclive al apoyo a la empresa privada y al sistema liberal que nunca antes, y el grado de temor que el gobierno norteamericano tenía de la propagación del comunismo, temor que lo hacía incluso ir en contra de los intereses de algunos grupos de esa nación. Pero también, y de manera más importante, refleja como los criterios que la política internacional imponían a los EE.UU. estaban dominando sus relaciones exteriores y que la relación con México seguía siendo de capital importancia para el esquema estratégico norteamericano.

pero aunque esto último fue relativo, desde la época que estamos refiriendo hasta principios de los años setenta se consideró a la política exterior mexicana de ésta forma.

⁷⁹ Dicho argumento, de no presionar a México demasiado, se repetiría constantemente a partir de este episodio y no sólo por el temor al comunismo sino por la evidencia de la creciente importancia de nuestro país en el tablero de los intereses vitales norteamericanos.

Con el rechazo del aumento de aranceles a los productos mexicanos se puede considerar que finaliza un largo periodo de renuencia por parte de los EE.UU. al proceso de industrialización de México y América latina. Como hemos ya anotado, desde el periodo anterior, los argumentos de EE.UU. para no otorgar préstamos a nuestros países eran que existía capital privado disponible y que si este no se invertía en Latinoamérica era por la política proteccionista de éstas naciones, por la práctica de la nacionalización y por la renuencia a otorgar trato preferencia al capital externo. Puede pensarse incluso, de manera hipotética, que en realidad lo que los EE.UU. buscaban era impedir el proceso de surgimiento de posibles competidores industriales en el propio continente americano con el fin de mantener el control férreo sobre las políticas y las economías latinoamericanas, pero, finalmente, las circunstancias le demostraban que era potencialmente más costoso oponerse al desarrollo de Latinoamérica que participar de él.

Salvado ese obstáculo, que hubiera sido muy oneroso para la industria nacional, México tuvo que enfrentar el problema de los braseros que nuevamente se reavivó en el año de 1952 al sucederse una serie de acontecimientos (conflictos entre trabajadores y empleadores, incumplimiento de parte del gobierno de los EE.UU., discriminación, etc.) que demostraron la insatisfacción de las dos partes con respecto al Acuerdo bilateral que apenas había sido firmado al finalizar el sexenio de Alemán. Ante esta situación se decidió entablar negociaciones para firmar un nuevo Acuerdo⁸⁰. El resultado no se pudo observar sino hasta 1955 cuando, a principios del año y ante la falta de avance en las negociaciones, México decidió, a manera de presión, cerrar la frontera al tránsito legal de trabajadores empleando a las fuerzas públicas para ello. Paralelamente creó un ambicioso programa de infraestructura en las ciudades fronterizas para dar trabajo a todos aquellos que por esta razón no podían cruzar la frontera⁸¹. Ambas medidas resultaron un fracaso por insuficientes y porque creaban más problemas de los que resolvían. Por ello se decidió volver a las negociaciones de manera inmediata, sólo que ahora con la obligación y la presión para aceptar las demandas estadounidenses.

⁸⁰ El relato pormenorizado de las negociaciones puede verse en Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*. op. cit. pp. 110-112.

⁸¹ Este programa de industrialización de la zona fronteriza mexicana en realidad es el inicio del gran auge económico que ha vivido esa región hasta hoy día y es, también, el inicio de la profunda compenetración que vive esa región con el sur de los EE.UU.

El resultado de esta equivocación del gobierno mexicano, al no tomar en cuenta sus capacidades reales para dar solución a un problema bilateral de forma unilateral, fue que a raíz de la firma del Acuerdo⁸², los norteamericanos tuvieron la libertad para expulsar a todos los trabajadores ilegales y México no pudo hacer nada para evitarlo, los cálculos son que en el año siguiente a la firma del tratado fueron expulsados un millón de trabajadores mexicanos que, al regresar de forma masiva, vinieron a agudizar los problemas sociales que existían para la época.⁸³

A pesar de este episodio, el Presidente norteamericano siguió expresando su apoyo y amistad a México. Esto debido a que tanto el gobierno como el partido en el poder (PRI) habían demostrado el orden y la estabilidad que mantenían en el país, tomando en cuenta el medio internacional tan caótico y los intentos de desestabilización de algunos grupos que, como en Guatemala habían llevado a ese país al conflicto con los EE.UU.⁸⁴ Sin embargo nuestro país siguió recibiendo presiones para incorporarse al sistema militar continental que los EE.UU. estaban forjando paralelamente al TIAR, pero ya que este programa incluía ejercicios conjuntos y participación del ejército mexicano en el exterior en caso de conflicto, cosa que es rechazada por la legislación interna, México se negó siempre a esta posibilidad, pero el tema sirvió para mantener una presión constante hacia el país⁸⁵.

En cuanto a la diplomacia multilateral, durante el gobierno de Ruiz Cortínez, y todavía un poco antes del viraje en la política económica de 1954, se presenta la reunión de la OEA de Caracas a mediados de 1954. Dicha reunión había sido convocada con el propósito, nuevamente, de tratar el asunto de la cooperación económica y en general los problemas económicos de Latinoamérica, sin embargo la situación que privaba en Guatemala eclipsó las negociaciones y los EE.UU. trataron de imponer una resolución

⁸² En realidad se trata de dos instrumentos; el Acuerdo que prorroga al "Acuerdo Sobre Trabajadores Agrícolas Migratorios de 1951" y un Anexo que aprueba las recomendaciones finales del primero, los cuales pueden verse en el Anexo documental.

⁸³ Para esta época, mediados de la década de los cincuenta, la industrialización y modernización del país deja ver sus consecuencias negativas; crecimiento acelerados de las ciudades y zonas industriales, crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, migración masiva del campo a la ciudad, bajos salarios, crecimiento de la marginación de las clases trabajadoras y de la inequidad de ingresos entre ricos y pobres etc. Véase: Aguilar Camín, Héctor, et. al. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Op. Cit. p.198.

⁸⁴ Véase: Rabe, Stephen. *Eisenhower and Latin America, the foreign policy of anticommunism*. Chapter Hill, University of North Carolina, U.S., 1988.

⁸⁵ De hecho la no cooperación militar de México con los EE.UU. fue desde entonces y hasta ahora una parte importante de la estrategia para no caer del todo en la dependencia con el vecino del norte en términos de defensa nacional.

en la que se tipificaba a los gobiernos con influencia "comunista" como enemigos y se establecían mecanismos para intervenir militarmente la nación en que los hubiera. Como es natural México se opuso a esta situación e impulsó un documento contrario. Estaba en juego ni más ni menos que el regreso del intervencionismo norteamericano y México no estaba dispuesto a que esto ocurriera. De hecho en los círculos políticos de Washington se mencionaba que ante las reticencias de naciones como México para asumir las responsabilidades de la defensa mutua del continente lo mejor era revisar el compromiso de Buenos Aires de 1936 en que los EE.UU. renunciaron a la intervención como arma política en el continente⁸⁶.

Ante esta realidad ominosa, las naciones latinoamericanas en general tuvieron que contemporar con los EE.UU. y la resolución final, si bien no legitimó la intervención, abrió la puerta para que, unos meses más tarde tropas del ejército guatemalteco, con asesoría y aprovisionamiento de la Agencia Central de Inteligencia, dieran un golpe de Estado y derrocaran al presidente Jacobo Arbenz el 19 de junio de 1954⁸⁷. Por supuesto, de los problemas económicos que habían sido motivo de la reunión, no se trató gran cosa y ninguna resolución fue tomada al respecto. De esta manera, nuevamente, Washington logró sus propósitos en la OEA como antes los había logrado en las reuniones interamericanas, sin comprometerse a apoyar el desarrollo de la región pero obteniendo las facilidades políticas para intervenir en las naciones cuyos gobiernos no eran de su agrado.

La reunión de Caracas lastimó todavía más la posición mexicana dado que ante los ojos de los políticos norteamericanos nuestro país quedó como "poco amigo de los EE.UU."⁸⁸ Además, a partir de la reunión, se incrementaron los constantes señalamientos norteamericanos acerca de lo que consideraba una excesiva tolerancia de México para con la izquierda nacional y la infiltración comunista a través de los agentes diplomáticos de las naciones de ese bloque, cosa que si bien era negada por México se mantuvo como un factor más de presión contra el gobierno.

En esas condiciones políticas ocurre la devaluación de 1954, como resultado del fracaso de las políticas propuestas al inicio del sexenio, es decir

⁸⁶ *Idem.* p.75.

⁸⁷ Naturalmente este episodio vino a impactar las buenas relaciones México-norteamericanas por el rechazo popular y oficial a esta acción claramente orquestada por los servicios de inteligencia norteamericanos.

⁸⁸ Para ampliar la información sobre este episodio véase: Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban. *El entendimiento con los EE.UU. y la gestión del desarrollo estabilizador*. Op.cit., p. 97 y sigs.

controlar la inflación, equilibrar la balanza comercial, disminuir el gasto público, etc. El 18 de abril de 1954 se hace el anuncio oficial de la depreciación de la moneda nacional con respecto al dólar⁸⁹, algo que los círculos económicos y financieros ya sabían, dado que contribuyeron a que sucediera, es aquí que se da por primera vez de manera amplia el fenómeno de la especulación (los "sacadólares") que ataca a la divisa debilitada y la hace caer definitivamente.

Como es natural este fenómeno tuvo efectos negativos en la población al afectar el nivel de ingreso y disminuir así, de forma inmediata, el nivel de vida en las mayorías nacionales, pero, paralelamente benefició a los industriales y a los exportadores al depreciar los precios de sus productos y así hacerlos más competitivos en el exterior. También el efecto positivo de la devaluación se vio en las inversiones extranjeras que comenzaron a fluir a partir de entonces. A partir de este fenómeno el gobierno decidió recurrir al endeudamiento externo(en la tabla, al final de éste párrafo se puede ver el incremento de la deuda a partir de éstas consideraciones) o a cualquier otro instrumento económico con el fin de mantener la estabilidad del tipo de cambio y de los principales indicadores económicos (balanza comercial, índice de producción, inflación etc.). Por esta razón es que se observa un cambio en las prioridades gubernamentales y, por tanto en el enfoque del interés nacional así como de los objetivos que debía perseguir tanto en lo interno como en lo externo.

Evolución de la deuda externa del Gobierno Federal mexicano 1946 - 1958.	
Año	Deuda externa (millones de dólares)
1946	240 632
1947	240 632
1948	240 632
1949	240 632
1950	240 632
1951	391 641
1952	382 243
1953	676 678
1954	949 990
1955	925 027
1956	883 974
1957	845 965
1958	798 005

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México. 1988.

⁸⁹ La devaluación lleva al peso de 8.65 por dólar en 1953 a 11.34 por uno en 1954 y, finalmente a 12.50 en 1955. Fuente: Banco de México. Paridad histórica del peso frente al Dólar estadounidense. BM, 2000, Estadísticas financieras históricas.

En términos del presente análisis, el cambio de circunstancias llevó al fracaso tanto los objetivos como las estrategias gubernamentales debido a la rigidez con la que fueron planteados y a la equivocación en la evaluación del medio interno que no soportó las tensiones a las que ya estaba siendo sometido y las nuevas presiones que llevaron a la devaluación. De tal manera que el relativo aislacionismo planteado por el Presidente tuvo que ser roto dándole a la política exterior nuevas tareas, entre ellas, por supuesto, fue necesario replantear el relativo alejamiento de los EE.UU.

A raíz del episodio de la devaluación, los objetivos fundamentales del gobierno serán; equilibrar el gasto público y presupuestal, utilizando para ello el crédito externo como medida recurrente de inyección de capitales; establecer el equilibrio cambiario (relación peso-dólar) manteniendo para ello el peso siempre un punto por debajo de su valor real frente al dólar, esto es subvaluándolo y; estabilizar y mantener el nivel de los precios al consumidor y al productor en el interior.

Esta situación venía a establecer una nueva política general del gobierno mexicano que incluyó nuevas modalidades para su política exterior dado el cambio drástico de condiciones económicas que generó la crisis de la devaluación. Los objetivos a cumplir en las nuevas condiciones económicas a que orilló la devaluación y su consecuente crisis, a partir de ese momento y bajo el esquema del desarrollo estabilizador, se convirtieron en política permanente del gobierno para alentar el crecimiento de la economía, asignando al Estado un papel de promotor y creador de la infraestructura básica (construcción de presas, caminos, etc.) con la cual los inversionistas privados, nacionales y extranjeros llevaran a cabo sus negocios. Pero también reconoció e impuso el papel del Estado como ente activo en la industria a través de lo que se conoció como industria paraestatal (PEMEX, CFE, etc.) proveedora de energía y servicios que la iniciativa privada no podía o no quería realizar.

Por otra parte se reconocía la labor de la iniciativa privada y se dejaba a ésta la mayor parte del trabajo con respecto a la inversión productiva, tanto en el campo como en la industria, observándose una relativa retirada del Estado en estos ámbitos debido a su temor de desequilibrar el sistema y volver a caer en problemas debido a un excesivo gasto presupuestal gubernamental. En cuanto a cómo conseguir los recursos para continuar el proceso de industrialización y sustitución de importaciones, se decidió recurrir al crédito externo. A pesar de los riesgos de endeudamiento que

implicaba, esta medida se vio menos riesgosa que el gravar aún más a la industria nacional y ponerla así en peligro por el exceso de tributación, antes al contrario se establecieron programas de exención de impuestos y subsidios en algunas ramas industriales. Todo esto conformó el programa económico anunciado por el propio Presidente el 14 de mayo de 1954.⁹⁰

Con base en estas nuevas prioridades la política exterior fue encargada de negociar y obtener los créditos externos que antes se habían rechazado y que ahora eran vistos con ansiedad por el gobierno⁹¹. De esta manera todo problema político que estuviera presente con los Estados Unidos debía ser solucionado de la manera más pronta y adecuada (sin menoscabo de la soberanía y la "dignidad nacional"⁹²). La razón por la cual se priorizaba a los EE.UU., era la misma que la evaluación original había arrojado, dado que, si bien los países europeos estaban en franca recuperación e incluso se comenzaba a recibir capital de ellos, así como del Japón, su papel era todavía marginal con respecto a las potencialidades de los EE.UU. De ahí que esa nación siguiera eclipsando las relaciones de México con el exterior. Por su parte América Latina seguía siendo un competidor más que un aliado en la búsqueda de capitales extranjeros y en sus propios procesos de modernización. Por lo que toca al bloque socialista, específicamente la Unión Soviética, esta nación se había convertido en una superpotencia militar y ofrecía ayuda a países atrasados como México, pero el ambiente de la guerra fría y la posición geopolítica de México le impedía siquiera contemplar a la URSS como posible fuente de recursos.

Con esa realidad política internacional de trasfondo, el giro en la política exterior se puede observar muy claramente en dos episodios que enfrentaron al gobierno mexicano con el norteamericano y que encontraron solución en el marco de esta nueva disposición de la política exterior mexicana.

El primero de ellos es referente a la competencia entre compañías norteamericanas y mexicanas por las rutas aéreas comerciales entre la ciudad de México y la de Los Ángeles, California. Este problema venía enfrentando a los gobiernos por más de diez años y consistía en que el

⁹⁰ Al respecto véase. Labastida Martín, Julio. "De la unidad Nacional al desarrollo estabilizador (1940-1970)", en: *América Latina, Historia de medio siglo*. T. II, S. XXI ed, México, 1981.

⁹¹ Arriba, en la página 41, se puede ver la tabla de evolución de la deuda y como ésta aumento en relación a estas consideraciones.

⁹² Aguilar Camín. Et. al. *A la sombra de la Revolución mexicana*. Op. Cit. p.204.

gobierno mexicano había otorgado exclusividad a la Compañía Mexicana de Aviación para cubrir esa ruta. Ante esta situación las compañías norteamericanas recurrieron a su gobierno para presionar y lograr que se abriera esa ruta a la competencia. Como era natural, esas compañías ofrecían mejores tarifas y servicios por lo que, de haber accedido el gobierno mexicano a su petición, hubieran desplazado de inmediato a la compañía mexicana. El gobierno mexicano se había negado a establecer negociaciones bilaterales con el de los EE.UU. al respecto, alegando razones de soberanía sobre el tráfico aéreo. Pero en el año de 1955 ante una nueva petición de los norteamericanos, y ante la posibilidad de que una negativa interfiriera en una serie de préstamos que México había solicitado al Eximbank, se accedió por fin a establecer negociaciones al respecto. El resultado fue que al año siguiente se declaró abierta la competencia en esa ruta aérea y muy pronto la empresa mexicana comenzó a perder ese mercado.⁹³

En lo que toca al segundo episodio, este se refiere al diferendo que desde la proclamación de la Constitución mantenía el vecino del norte con México dado que la legislación nacional adjudicaba al país soberanía sobre nueve millas de mar a partir de las costas, mientras los norteamericanos sólo le reconocían tres millas. Sumado a esto se daba el problema de que los barcos pesqueros y camaroneros norteamericanos violaban constantemente no sólo las nueve millas sino, incluso, el límite de las tres. En la época a que hacemos referencia este tipo de incidentes se dieron continuamente. Como es lógico la marina mexicana detenía a muchos pesqueros norteamericanos y éstos se quejaban con su gobierno mediante la argucia de decir que eran apresados en alta mar.

Hasta el año de 1954 México se había negado siquiera a discutir sobre el asunto dado que, según las autoridades, las detenciones se hacían en zona de soberanía mexicana, pero a raíz del condicionamiento en que cayó la política exterior hubo que comprometerse a realizar señalamientos en los lugares de detención para que la guardia costera norteamericana verificara ese sitio y comprobara que se encontraba en la zona mexicana.

Ante esta nueva disposición mexicana, ya en el año de 1956, algunos sectores del gobierno norteamericano, que para variar se concentraban en el Departamento de Estado, comenzaron a presionar aún más al país interfiriendo los préstamos que eran solicitados hasta no obtener la anuencia

⁹³ Torres, Blanca. Op, cit. p.126.

del gobierno mexicano en temas como los que ya hemos señalado.⁹⁴ Sin embargo operó un cambio de enfoque con respecto al tratamiento que se le debía dar a nuestro país, precisamente por el hecho de que aún cuando se encontraba en problemas se mantenía en orden, con estabilidad y como miembro disciplinado del bloque occidental. Además, los observadores norteamericanos pudieron notar que el descontento generado por eventos como la devaluación de 1954, en una población trabajadora que crecía rápidamente con respecto al campesinado mexicano, podía repercutir en focos de inestabilidad que podrían aprovechar los comunistas. Por todo lo anterior el propio Presidente Eisenhower decidió tomar las riendas de las relaciones con México y bajar el nivel de presiones que se ejercían contra el país. México se convirtió así en la única nación que gozó de una relativa independencia de la política internacional que Washington obligó a adoptar al resto de Latinoamérica.⁹⁵ Esta nueva situación permitió que las relaciones bilaterales transitaran por un periodo de calma y entendimiento hasta el fin del sexenio, a pesar de que en el transcurso ocurrieron cosas como la represión del movimiento ferrocarrilero a fines de la administración de Ruiz Cortínez (1958).⁹⁶

⁹⁴ "De la unidad Nacional al desarrollo estabilizador". Op. cit. p. 349.

⁹⁵ Véase: Meyer, Lorenzo. "La encrucijada", en *Historia General de México*. t. II, El Colegio de México, 1994.

⁹⁶ Pellicer de Brody, Olga et al. *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*. Op. Cit. Véase el capítulo tres: "Las relaciones políticas".

2.4 López Mateos, la sustitución de importaciones.

Desde el inicio mismo de su administración, nada menos que en su discurso de toma de posesión, el nuevo Presidente, Adolfo López Mateos enuncia en primer término la importancia de la política exterior como "... un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general...";⁹⁷ en ese documento se adelanta la importancia de la actividad internacional para la nueva administración y se establecen dos premisas básicas de ella: "...no aceptar nada que vulnere nuestra soberanía y no negar nuestro concurso a ningún esfuerzo que pueda servir efectivamente para mejorar la concordia de los países y la condición de vida de los hombres...".⁹⁸ Esta posición, radicalmente diferente al relativo aislacionismo de su predecesor, llevaría a México, eventualmente, a tener una mayor actividad en lo que a la política internacional de la época se refiere.

Con este nuevo posicionamiento se buscaba el viejo anhelo de la política exterior mexicana; buscar contrapesar la enorme importancia política y material de los EE.UU. en la política de nuestro país.

En ese mismo documento se hace explícita la evaluación del medio internacional con base en la cual se fundamentan tales lineamientos de política exterior, identificando la bipolaridad como el más grande riesgo para la vida pacífica de la sociedad internacional y, por tanto, para el país. También se señala a la cooperación internacional como la mejor vía para lograr superar los rezagos en que se encuentra la región latinoamericana y México en particular. En cuanto al desarrollo se dice expresamente que:

"Nuestro desarrollo tiende a lograr cada vez más los objetivos de la Revolución mexicana: elevar constantemente los niveles de vida del pueblo para alcanzar mayor libertad, mas cultura y mejor bienestar..."⁹⁹

Se anticipaba así la febril actividad diplomática bilateral y multilateral que caracterizó a ese gobierno en el difícil marco del medio internacional que tendría su punto más candente para el continente en la llamada crisis de los misiles unos años más tarde.

⁹⁷ Véase: Discurso del Lic. Adolfo López Mateos, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1° de diciembre de 1958, en *Los presidentes de México ante la Nación*. Op. Cit, pp. 682-686.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

La selección de esta vía de acción para el cumplimiento de los objetivos fijados, obedecía básicamente a tres factores; 1) la presión interna. 2) la necesidad de diversificar las relaciones internacionales que se habían concentrado en los EE.UU., y 3) las dificultades creadas por una balanza comercial deficitaria, la relativamente poca inversión extranjera y la dependencia comercial con los EE.UU. En cuanto al primero, la presión social y política existente en el país se debía, por un lado a la excesiva firmeza del gobierno para mantener sus políticas de desarrollo estabilizador inalterables, lo que lo llevo a tratar con mano dura las huelgas y demandas obreras desde fines del sexenio anterior, incluso mediante la represión. A ello se sumaba la intranquilidad general por la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios y el crecimiento desmesurado de las ciudades debido al éxodo masivo de campesinos.¹⁰⁰

Por otro lado las presiones políticas eran muy intensas y se generaban, básicamente, por el hecho de que algunos sectores, incluso dentro del partido oficial, criticaban que el gobierno estuviera muy estrechamente relacionado con los Estados Unidos y que por esa razón –argumentaban- se hubieran hecho de lado los ideales revolucionarios, además se hacía notar que en aras de mantener en equilibrio las cifras económicas, el gobierno estaba sacrificando al pueblo trabajador.¹⁰¹

En cuanto al segundo factor, que se derivaba de la obligada estrecha relación que se tuvo que sostener con los EE.UU., en los tiempos en que no había más mercados en el mundo para la producción nacional, lo que los sectores internos de México reclamaban al gobierno era que había llevado mas allá de lo estrictamente comercial la relación bilateral y esto había originado una indeseable identificación de las políticas de México y Washington en cuanto al tratamiento de los movimientos revolucionarios y populares en Latinoamérica¹⁰².

¹⁰⁰ Los problemas sociales eran, como vemos, bastantes y muy difíciles de solucionar, por ejemplo el crecimiento de las ciudades se debía no sólo al crecimiento de la industria y a su necesidad de mano de obra sino al proceso de decadencia del sector primario que, merced a la falta de inversión y a los métodos arcaicos de producción ya no daba para sostener a los millones de campesinos que lo conformaban

¹⁰¹ Fueron los grupos de izquierda, fuertemente atacados y muy debilitados por la administración anterior, los que encabezaban estas críticas e, incluso, el ex presidente Lázaro Cárdenas lideraba a alguno de estos grupos.

¹⁰² Obviamente esto no fue de hecho así, hemos señalado cómo se tenían divergencias específicas con Washington al respecto de la política a seguir con los movimientos opositores en América Latina, pero la discusión política de la época identificaba la creciente relación económica con EE.UU. con una subordinación política.

Sin embargo, el priorizar a los EE.UU. no era sólo por gusto de las nuevas autoridades que consideraron que México se encontraba ya un paso más delante en su proceso de desarrollo y que ahora era prioritario incentivar la industria nacional mediante el proceso de sustitución de importaciones y la exportación de lo producido en este esquema al mercado norteamericano.

Por lo que toca al tercer factor, la balanza comercial era deficitaria porque los problemas económicos y la devaluación del anterior sexenio habían hecho disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, además de que la gran oferta de materias primas (como el algodón y el café) y productos manufacturados en el mercado continental habían hecho que las exportaciones mexicanas se estancaran y aportaran poco al crecimiento del país.¹⁰³ Ante esto se vio la necesidad de la diversificación por el hecho de que en el mundo los mercados habían crecido y se habían liberado, en su mayor parte, de la carga de la reconstrucción y estaban en plena expansión, tanto Europa como Japón y Latinoamérica que también, al igual que México se hallaba en pleno crecimiento. Por otra parte en el mundo se habían multiplicado las naciones merced al proceso de descolonización y todos esos eran mercados que nuestro país podría aprovechar.

Estas consideraciones se hacían, también, en función de que tales nuevas naciones y mercados podían ser explotadas por la industria nacional si se lograba que ésta dependiera menos de los insumos extranjeros, sustituyendo su producción por productos de origen mexicano. De esta manera el proyecto de Sustitución de Importaciones tomaba cuerpo en respuesta a las potencialidades del mundo pero no de las capacidades de México.

De cualquier manera, y con base en esa apreciación del medio internacional, en respuesta a la situación política interna e internacional. El nuevo Presidente, como ya ha sido señalado, identificó el interés de la nación en lograr un desarrollo a través del cual se lograrán los objetivos de la Revolución. Para la satisfacción de este interés, la política exterior debería ser el auxiliar a través del cual el gobierno se lograra allegar los medios necesarios para lograr la satisfacción del fin planteado. A su vez la política exterior establecería como vías de acción la diversificación de relaciones que

¹⁰³ Según algunas estimaciones en 1959 se alcanzó el menor nivel de exportaciones mexicanas desde los años de la Revolución. Véase: Padilla Aragón, Enrique. *México: Desarrollo con pobreza*. S. XXI eds, México, 1974, p. 35.

permitiera la apertura de nuevos mercados y la cooperación internacional que lograra hacer llegar a México los medios indispensables para su desarrollo. En otras palabras la política exterior debía allanar el camino de obstáculos políticos, y establecer los contactos económicos necesarios para lograr incrementar las exportaciones del país, esto además del tradicional objetivo de conseguir créditos y recursos para apoyar el crecimiento industrial.

Con este esquema en mente, la política exterior de México bajo el nuevo régimen inició sus acciones que rápidamente tuvieron que enfocarse a resolver toda una serie de problemas urgentes que se suscitaron, uno tras otro, desde los primeros días de la nueva administración. Comenzando con el incidente del ataque guatemalteco a embarcaciones pesqueras mexicanas (diciembre de 1958), que llegó hasta el rompimiento de relaciones con Guatemala, un mes más tarde, siguiendo con la Revolución cubana (enero de 1959), que se convirtió en el factor dominante y determinante de la política continental, por lo menos hasta la crisis de los misiles (octubre de 1962).¹⁰⁴ Todo ello en el marco del enfrentamiento bipolar que con la presidencia de John F. Kennedy en los EE.UU. llegó a su punto culminante (fracaso de la Conferencia de París sobre el desarme, el incidente del avión espía U2, la construcción del muro de Berlín, etc.)

La tarea de la política exterior, tomando en cuenta las limitaciones que imponía el conflicto Cuba-Estados Unidos, que, como ya dijimos fue el factor alrededor del cual giraron las relaciones continentales, se llevó a cabo de manera casi inmediata al elevarse al rango de Embajadas todas las representaciones de México que todavía no lo eran en el continente americano.¹⁰⁵ Esta medida se tomó en vísperas del viaje del Presidente López Mateos a varios países de Sudamérica, en la cual se buscó concretar con las naciones más importantes; Argentina y Brasil, acuerdos que permitieran iniciar un proceso de integración económica a nivel latinoamericano, para lo cual el primer paso era establecer acuerdos comerciales bilaterales y mecanismos que fueran permitiendo avanzar en dicho proceso de complementación. Esta propuesta que México fue a hacer a Sudamérica no era nada novedoso ya que se hacía a la luz de lo que estaba

¹⁰⁴ El entrar al detalle de todos estos incidentes que dominaron la política internacional de la década de los sesenta nos desviaría enormemente del propósito del presente trabajo, por lo que, si se quiere tener mayor referencia véase: Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*. Op. Cit. pp, 140-166.

¹⁰⁵ El detalle de las acciones diplomáticas, de éste y otros periodos de los que aquí se habla, puede consultarse en: *Política exterior de México, 175 años de historia*. SRE, México, 1985, tomo IV..

ocurriendo en Europa con base en el acuerdo de Roma y el proceso de integración de la Comunidad Económica Europea¹⁰⁶. Por otra parte la Comisión Económica Para América Latina de la ONU (CEPAL) tenía ya una década trabajando en proyectos de desarrollo con base en la complementación económica y, de hecho todo el cono sur se encontraba en proceso de construir una zona de libre comercio al que México, durante esa gira, anunció que se integraría.

Debido a todos estos antecedentes las propuestas mexicanas fueron rechazadas y vistas con desconfianza por las naciones de Sudamérica, especialmente Argentina y Brasil que eran quienes dominaban los mercados locales y veían en nuestro país una potencial competencia a su dominio. Este hecho, junto con las fricciones generadas por la posición mexicana, expresada en los foros regionales convocados para ello, que defendió a la Revolución Cubana aún en contra de la voluntad general del continente, marcó la tónica de las relaciones México-Latinoamérica durante el resto del sexenio que se caracterizó por un relativo alejamiento y el consecuente fracaso de los intentos de integración económica (ALALC).

En noviembre de 1960, en los EE.UU. John Fitzgerald Kennedy es electo presidente y esto marcará un cambio en la política de ese país hacia el nuestro. Como habíamos señalado el presidente Eisenhower, en los últimos años de la administración de Ruiz Cortínez había cambiado la política exterior estadounidense de la confrontación a la cooperación con México, apoyando a nuestro país y otorgándole los créditos que necesitaba para superar los problemas económicos que se padecían. Ello se mantuvo y aún se incrementó con la nueva administración que recibió ese apoyo desde el principio con la decisión de construir conjuntamente una serie de obras de infraestructura fronteriza que incluyó la presa llamada de la "amistad", así como negociaciones para estabilizar los precios del café, el zinc y otros productos mexicanos que se veían afectados por la inestabilidad del mercado. Sin embargo la cooperación en la relación bilateral se vio opacada por el acontecimiento de la Revolución Cubana y la necesidad estadounidense de clarificar la posición del resto de naciones con respecto al tema, lo cual originó, a lo largo de todo el tiempo que duró el problema

¹⁰⁶ Para un rápido panorama del proceso de convergencia económica en Europa véase; Borchardt, Klaus-Dieter. *La unificación europea : Nacimiento y desarrollo de la comunidad europea*. Luxemburgo : Comunidades europeas, oficina de publicaciones oficiales, 1987.

hasta la expulsión de Cuba de la OEA el 31 de enero de 1962, una serie de fricciones entre los gobiernos norteamericano y mexicano¹⁰⁷.

Sin embargo tales fricciones nunca llegaron a representar un serio conflicto en la relación bilateral, como afirma Blanca Torres en *De la guerra al mundo Bipolar*, es posible que esto se debiera a que los EE.UU. habían ya tomado conciencia de que la posición internacional de México era necesaria para sostener la legitimidad del régimen en lo interno y de que la independencia que nuestro país deseaba mostrar con respecto a los EE.UU. en asuntos internacionales nunca llegaría al grado de contraponerse o afectar seriamente los intereses de los norteamericanos.¹⁰⁸

La relación con la administración Kennedy cambió en el sentido de que ésta endureció su posición para con México, por lo menos durante el primer año, debido a la posición de México frente al problema cubano, de hecho el Presidente norteamericano aplazó una visita programada para principios de 1962 debido a la posición mexicana en la VIII reunión de consulta de los cancilleres de la OEA en la cual México se opuso a la expulsión de Cuba del organismo¹⁰⁹. Sin embargo una vez pasado el episodio y ya durante la visita que se realizó en junio de ese mismo año, la situación era otra y el Presidente norteamericano dio paso al otorgamiento de créditos para México de parte de la Alianza para el Progreso (ALPRO), cosa a la que antes se había negado. En el transcurso de la administración de Kennedy también se trataron y resolvieron problemas que ya tenían años enfrentado a los dos países como eran el del Chamizal y el de la salinidad del río Colorado.¹¹⁰

¹⁰⁷ El tema de la Revolución cubana ha sido muy socorrido entre los analistas latinoamericanos, en especial para poder ver la posición norteamericana véase: Bonachea, Ramon L. *The Cuban insurrection, 1952-1959*. New Brunswick : Transaction books, 1975

¹⁰⁸ Aunque la autora señala esto con respecto a un problema posterior, es presumible que esta lógica operara en los EE.UU. desde mucho antes y específicamente en este asunto de la Revolución cubana, ya que si se comparan las reacciones de tiempos pasados en que los EE.UU. llegaban a amenazar, incluso con el uso de la fuerza, a quien se contrapusiera, así fuera mínimamente a sus pretensiones, con la posición adoptada durante este conflicto para con México, se verá que los norteamericanos sabían muy bien hasta donde era capaz de llegar nuestro país y por ello hubo una gran tolerancia a su posición. Cfr. Torres, Blanca. *De la guerra al mundo bipolar*. Op. Cit. p.181.

¹⁰⁹ La reunión tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962, Véase Connell Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. Op. Cit. pp 296-299.

¹¹⁰ El caso del Chamizal fue exactamente de cien años, por lo que toca a la salinidad del río Colorado esta se debía a la creciente explotación de la tierra en la parte norteamericana de este río, por lo que tuvieron que haber negociaciones y compensaciones por parte de los norteamericanos que, por lo menos en esta ocasión repararon los daños que habían causado a nuestro país. Para el detalle de estos acontecimientos consúltese: *Política exterior de México, 175 años de historia*. Op. Cit.

En cuanto al tradicional problema de los trabajadores migrantes mexicanos se logró, tras largas y difíciles negociaciones que el gobierno estadounidense prorrogara el convenio bilateral y continuara recibiendo y dando protección a los trabajadores aunque se introdujeron nuevas restricciones debido a las protestas de los productores norteamericanos.¹¹¹

En lo comercial la situación no fue mejor ya que, como se ha mencionado anteriormente, la gran oferta de materias primas en el mercado internacional presionó a la baja el precio de las exportaciones mexicanas y los norteamericanos redujeron sus compras por lo que lejos de lograrse aumentar las exportaciones durante la administración, éstas se vieron reducidas¹¹². Ello originó que la falta de ingresos para los programas de desarrollo industrial se compensara con deuda externa, lo cual se puede observar en las cifras que indican como creció ésta durante la segunda mitad de la administración.

Deuda del gobierno Federal Mexicano. (1958-1964)			
Año	Deuda total (mills. de dólares)	Deuda interna (mills. de pesos)	Deuda externa (mills. De dólares)
1958	n.d.	n.d	778,005
1959	n.d.	n.d	771,456
1960	n.d.	n.d	274,647
1961	n.d.	n.d	251,526
1962	12,232,810	12,002,397	230,423
1963	12,419,521	12,209,803	209,718
1964	39,434,491	13,734,491	2,056,000

Fuente: SHCP e INEGI, Estadísticas históricas de México, 1985. y SHCP Informe sobre la evolución económica y la deuda pública, 1990

Del resto de tareas asignadas a la política exterior en el sexenio de López Mateos, éstas si lograron dar algunos resultados; la diversificación de las relaciones diplomáticas y el comercio se logró realizar, aunque en forma marginal, gracias, en gran parte a las giras internacionales del propio Presidente a Asia (fines de 1962), África (mediados de 1963) y Europa (fines

¹¹¹ Como se ha venido relatando, en cada negociación de acuerdos similares los norteamericanos imponían restricciones y limitaciones, además de aumentar su capacidad para decidir e imponer sus políticas sobre este tema, sin embargo lo que el gobierno mexicano buscaba era tener al menos un instrumento legal a través del cual limitar el unilateralismo norteamericano. Véase: Meyer, Lorenzo. *La encrucijada*, op. cit. p. 1339.

¹¹² De hecho la economía norteamericana en plena expansión había estado buscando mejores y más baratos proveedores de materias primas y el cúmulo de nuevos países las ofrecían sin tanto problemas como México, a eso obedecieron, en parte, el dumping algodonerero que los EE.UU. decretaron contra México en 1956 y la limitación de cuotas de exportación para nuestro país de productos minerales en 1958.

de 1963). En las dos primeras, de carácter más bien simbólico, México se preocupó por subrayar la coincidencia de sus aspiraciones y política con las naciones en desarrollo y las que para ese entonces ya pertenecían al bloque de los llamados "no alineados"¹¹³, además de que se utilizaron los foros que la gira proporcionó para hacer propaganda sobre la posición pacifista y antinuclear de nuestro país, acentuada a raíz del incidente de los misiles en Cuba.¹¹⁴ Durante esas giras México hizo varias propuestas para defender conjuntamente el precio de las materias primas, cuya baja afectaba a todas las naciones en desarrollo por igual.

El viaje a Europa, por el contrario tuvo mas intención y mejor resultado ya que se logró reafirmar las relaciones con Alemania y Francia, principalmente, además de obtener un crédito francés por 150 millones de dólares y asistencia técnica industrial.¹¹⁵ Esta visita fue por demás demostrativa de las intenciones de México ya que Francia, en ese entonces, estaba empeñada en demostrar por todos los medios su contraposición a los EE.UU. en lo político y económico para consolidarse como potencia independiente, cosa que se reafirmó al año siguiente con la visita del Presidente De Gaulle a México y Canadá.

Todos estos esfuerzos arrojaron resultados marginales pues la relación con los EE.UU. no se alteró apreciablemente, antes al contrario se profundizó a tal grado que incluso los serios problemas bilaterales, como la oposición mexicana a romper relaciones con Cuba en desacato al mandato de la OEA en la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores (agosto de 1964), llevaron a un nuevo enfriamiento, aunque, como ya se señaló este fue relativo y de corta duración. Una consecuencia negativa de la política exterior de México en esa época, aunque marginal para efectos de lo que aquí interesa señalar, es el alejamiento de América Latina en general y de Centroamérica en particular; las naciones centroamericanas -y Venezuela- sintieron como un agravio el que México apoyara a Cuba siendo que desde ese país estaban siendo agredidos mediante el fomento que los

¹¹³ Este bloque lo habían creado los líderes Nehru, de la India, Nasser, de Egipto y Sukarto, de Indonesia, y su mas trascendental reunión, la Cumbre de Bandung, significó la entrada en escena de este nuevo actor internacional. Para ampliar un poco el tema puede consultarse: Mesa, Roberto. *Las revoluciones del tercer mundo*. Madrid. Cuadernos para el dialogo, 1971.

¹¹⁴ Precisamente durante la gira por Asia se desató lo más candente de esa disputa entre los EE.UU. y la URSS, durante la cual México respaldó a su vecino, mostrando así cuales eran los límites de su posición de apoyo a Cuba y de la independencia de su política exterior.

¹¹⁵ Torres, Blanca op cit. p. 178.

cubanos hacían de los movimientos guerrilleros en la zona¹¹⁶. Esta situación llevó a que en esa región los regímenes políticos se endurecieran y, eventualmente se militarizaran. En gran parte de ahí se origino lo que en el futuro sería un grave problema de seguridad nacional para México en los años ochenta.

De esta manera, la política exterior mexicana durante la administración de Adolfo López Mateos arroja resultados muy pobres con relación a lo ambicioso de los fines iniciales. Por un lado la dependencia con los EE.UU. no se redujo apreciablemente, si bien algunas estimaciones indican que del total del comercio exterior de México al final del sexenio se redujo el porcentaje del destinado a los EE.UU. en un 10%, por otra parte también es cierto que el valor de ese comercio se incrementó en mayor medida.¹¹⁷ Otro resultado de la política desarrollada es que la capacidad de México se redujo al depender casi exclusivamente del crédito externo, vía deuda pública, para conseguir financiamiento a su desarrollo, financiamiento que provenía principalmente de los EE.UU., esa deuda casi se triplicó a lo largo de los seis años de la administración como se demuestra en la tabla correspondiente,

Desde otro punto de vista, dado que el proceso de sustitución de importaciones continuó y se acentuó durante el sexenio, la capacidad productiva de México se acrecentó de manera apreciable pasando de un producto interno bruto de 123,815 mil millones de pesos en 1958 a uno de 231,370 mil millones en 1964, lo cual indica que si bien los medios utilizados para ello no eran del todo sanos para la economía en general, el desarrollo económico bajo el esquema de estabilización adoptado estaba dando resultados. De tal manera que el proceso de la construcción de la relación estratégica, visto en perspectiva, no se interrumpió a pesar de las intenciones iniciales de la presidencia y, a final de cuentas, ni las desavenencias políticas externas, como el caso de Cuba, pudieron interferir en el acrecentamiento de la posición norteamericana dentro y fuera de nuestro país.

¹¹⁶ Aunque existen evidencias históricas de las actividades cubanas en la región y las naciones afectadas llevaron constantemente el problema al seno de la OEA, el gobierno cubano lo negó sistemáticamente, sin embargo la literatura generada por los opositores y desertores del régimen cubano lo comprueba, véase, por ejemplo: Fuentes, Norberto. *Dulces guerreros cubanos*. Barcelona, Seix Barral, 1999.

¹¹⁷ Véase: Aguilar Camín, Iléctor, et. al. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. op. cit, p.233.

2.5 Díaz Ordaz, La sustitución de importaciones II.

Para las elecciones de 1964, el sistema político mexicano estaba plenamente conformado y la maquinaria partidista dominante no tenía rival de consideración que pudiera poner en peligro la elección de su candidato, razón por la cual Gustavo Díaz Ordaz fue electo con el 89% de los votos, esto quiere decir que toda posibilidad de inestabilidad debido al proceso electoral estaba ya descartada en el país. De esta manera la transición política no incluía ya problemas sociales ni políticos, por lo que el nuevo Presidente pudo dar continuidad al trabajo de su antecesor sin problema alguno. Por otra parte, la administración saliente había sorteado la mayor parte de los problemas que le habían impedido dar un mayor impulso a la economía; la crisis internacional por el problema cubano, la desconfianza de los círculos empresariales etc.¹¹⁸

Para la nueva administración el mundo era algo conflictivo, distante y, por tanto, menos importante que el entorno inmediato. A esta idea se llegó dado que el nivel de tensión en América había bajado su intensidad una vez resuelto el problema cubano¹¹⁹. Mientras, paralelamente, precisamente en noviembre de 1964 los norteamericanos iniciaron su incursión armada en Vietnam bajo los más duros argumentos de la contención anticomunista, auspiciada ya no por la URSS sino por China. Además, en esta evaluación se tomaba en cuenta que el activismo del Presidente saliente había arrojado muy pocos resultados prácticos.

En su primer mensaje a la nación, el nuevo Presidente marca las pautas que había de seguir la política del país; continuar y profundizar la industrialización a la vez que se le daba al campo la importancia que tenía en la economía nacional,¹²⁰ promover el desarrollo con base en la justicia social, lo que implicaba aumentar el gasto social e incrementar el flujo de

¹¹⁸ Las dificultades enfrentadas en la administración de López Mateos había hecho que la economía tuviera un crecimiento cero en 1960, pero el manejo político-administrativo de los problemas logró que México tuviera un crecimiento del 10% en 1964. Véase: Martín del Campo, Julio Labastida. *De la unidad nacional al desarrollo estabilizador*, en América Latina, historia de medio siglo, t. II. S. XXI ed. México, 1981, p.350.

¹¹⁹ Esta idea es relativa puesto que la tensión generada por el activismo internacional cubano permaneció como un factor desequilibrante de las relaciones interamericanas, pero, por lo menos en lo que a nuestro país respecta, ello no fue una amenaza dado el "entendimiento" con el gobierno cubano que, en agradecimiento por la defensa de México hacia su revolución no alentó ni apoyó —por lo menos en esta etapa— a los movimientos opositores internos.

¹²⁰ Aunque iba declinando poco a poco, para esa época todavía la mitad de la fuerza laboral se encontraba en el campo y éste aportaba poco más del 20% del PIB. Véase en el anexo estadístico las cifras referentes a la distribución de la PEA.

exportaciones cuidando de obtener lo justo por los productos que el país vendía al extranjero, esto es, hacer del comercio un intercambio equitativo.

Dadas esas premisas y asumiendo que México era una nación en pleno proceso de desarrollo y que, por tanto, no era lo suficientemente apta para jugar un papel más allá de sus capacidades en el medio internacional,¹²¹ el papel internacional del país se concentraría en los asuntos continentales con especial énfasis en los vecinos inmediatos:

“México quiere la paz en todo el mundo; quiere la amistad con todos los pueblos de la tierra, pero obviamente más estrecha, más cálida con todos los pueblos que formamos la comunidad continental. A nuestros vecinos, así del norte como del sur, reiteramos la decidida voluntad de hacer de nuestra relación con ellos ejemplo de convivencia cordial y constructiva”.¹²²

Con base en estas consideraciones las tareas asignadas a la política exterior se centraron en reforzar por todos los medios la relación de México con sus vecinos, para demostrar cómo debería ser la relación entre naciones de distinto nivel de desarrollo; por un lado reclamar mayor y mejor apoyo de los EE.UU. para el desarrollo de México, mientras que, por otro lado, se otorgaba a Centroamérica ese mismo apoyo con base en las capacidades nacionales para ejemplificar lo que el mismo Presidente dijo “México no quiere para sí mismo lo que no está dispuesto a aceptar para los demás.”¹²³

Esta búsqueda de equilibrio se centraba, sobre todo en el reclamo de equidad en los intercambios comerciales ya que se consideraba que México, y el resto de Latinoamérica, podrían hacer más con sus procesos de desarrollo si recibieran un pago justo por sus exportaciones de materias primas y manufacturas. Esta determinación se fundamentaba en la realidad expresada por las cifras económicas, las cuales indicaban que, por ejemplo, pese a haber aumentado sustancialmente las exportaciones de petróleo el país recibía muy poco por esas ventas ya que durante todo el sexenio apenas si aumentó cincuenta centavos de dólar la unidad de ese producto. Por otra parte a mediados de la década de los años sesenta los EE.UU., en respuesta a las presiones de sus grupos económicos internos, aumentaron los aranceles

¹²¹ La evaluación del medio internacional se hizo parte en el mensaje inicial de la administración y parte se ha rescatado de los discursos que en diferentes foros pronunció el Presidente Díaz Ordaz. Véase; *Los Presidentes de México ante la nación*. op. cit, pp 863-872.

¹²² *Idem*, p. 866.

¹²³ Véase Meyer, Lorenzo, “México Estados Unidos, las etapas de una relación difícil”, en *Revista mexicana de política exterior*, vol. 1, núm. 4, julio-septiembre de 1984, México: IMRED, pp. 8-15.

de las materias primas con el objeto de incentivar su propia producción, hecho que afectó severamente a las naciones exportadoras como México.

México, exportaciones de petróleo.	
Año	Exportaciones (miles de barriles)*
1960	7,547
1961	15,159
1962	18,388
1963	18,718
1964	17,166
1965	19,845
1966	17,057
1967	17,984
1968	16,153
1969	16,263
1970	22,413

* Incluye petróleo crudo y refinado.
Fuente: PEMEX. Anuario estadístico, 1991.

En resumen, dadas las condiciones del medio internacional y los imperativos internos, así como el deseo del propio Presidente, la política exterior de México, en lo que al aspecto económico se refiere, fue encargada de buscar una mayor equidad en los términos del intercambio comercial con el exterior, al tiempo que debía encargarse de ampliar las relaciones comerciales con los vecinos de Centroamérica como una forma de ejemplificar que la equidad que buscaba y proponía a las naciones industrializadas (léase los EE.UU.) era posible y que sólo hacía falta voluntad para llevarla a cabo.

Lo anterior no era gratuito puesto que con ello se pretendía atenuar las presiones sobre el país por causa de la deuda, ya que desde las primera evaluaciones que la administración hiciera de la capacidad de nuestro país para sostener el ritmo del desarrollo industrial se hizo evidente la creciente dependencia de los EE.UU. en términos financieros y comerciales; la deuda pública externa para la época se había incrementado no sólo en nuestro país sino en todo el subcontinente latinoamericano, y aunque México no era uno de los más afectados por ello si formaba parte de las naciones más endeudadas. A este respecto reproducimos a continuación una tabla que proporciona Mario Ojeda en su libro "Alcances y Límites de la Política exterior de México" donde se demuestra lo anterior:

América Latina: Evolución de la Deuda pública externa (millones de dólares)						
País	1956	1960	1965	1970	1972	% respecto del PNB (1972)
Argentina	687	1275	1934	2448	3576	11.5
Brasil	1380	2407	2983	4821	7673	14.7
Colombia	278	377	993	1834	2292	24.7
Chile	379	562	1143	2581	3425	42.6
México	491	1151	2114	3776	4854	12.0
Perú	216	265	694	1184	1667	22.5
Venezuela	233	363	539	933	1593	11.5
Resto de A.L.	474	805	1740	3332	4570	25.2
TOTAL	4138	7205	12140	20918	29650	20.3

Fuente: Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. México, COLMEX, 1976, p 124.

A pesar de que durante la administración no se presentaron graves problemas en el medio internacional, por lo menos de la magnitud que en la anterior presidencia, si hubo episodios determinantes que marcaron cambios significativos en la política internacional del país; uno de ellos es de carácter multilateral y se refiere a lo sucedido en la República Dominicana al desatarse la violencia en la cruenta lucha por el poder entre grupos rivales que llevaron a la deposición del Presidente, a la que EE.UU. respondió con la ocupación militar, argumentando la protección de sus nacionales, con la complicidad de la OEA (abril de 1965).¹²⁴ Con este hecho se demostró, para México que la OEA funcionaba sólo para responder a los intereses de los EE.UU. y a partir de entonces proclamó la supremacía de la ONU para atender los problemas que surgieron en las relaciones continentales.

No obstante, México hizo mucho por mantener y reforzar las relaciones con los EE.UU., por ejemplo: el Presidente Díaz Ordaz, que era en términos políticos y personales un conservador, observó el peligro de profundizar la simpatía con Cuba para las relaciones internacionales de México, no sólo por la conveniencia resultante de su necesidad de créditos, sino por convicción propia; así como del ejemplo, desde su punto de vista negativo, que la Revolución cubana daba a las juventudes mexicanas. Debido a ello se pudo notar a lo largo de su administración un enfriamiento

¹²⁴ Este episodio despertó una enérgica reacción mexicana y marcó el alejamiento definitivo de nuestro país del organismo continental. Para un relato más amplio de los hechos véase; Blanca Torres. *De la Guerra al mundo bipolar*. op. cit.

de la relación con ese país. Tal situación nunca llegó a mayores pero ese relativo alejamiento fue un ingrediente para atenuar en Washington los llamados a endurecer la política hacia México.

Otros esfuerzos por mantener la cordialidad en la relación bilateral son más concretos, por ejemplo en 1967 ambos presidentes firmaron un convenio por cinco años a través del cual se permitía que barcos pesqueros de ambas naciones se internaran en su labor en aguas nacionales de su vecino entre las nueve y las doce millas náuticas. También se pueden contar en este rubro el número de reuniones personales que sostuvieron Díaz Ordaz y Lyndon B. Johnson (6), que era insólito en la historia y sirvieron para atenuar, en gran medida el impacto de las medidas unilaterales que una y otra nación llevaban a cabo. Una más, es la poco convencional actividad de México en el marco de las negociaciones multilaterales para lograr la desnuclearización de América latina, episodio que, a pesar de los pequeños fracasos¹²⁵, llevó a la firma del Tratado de Tlatelolco el 14 de febrero de 1967.

Volviendo a la OEA, a pesar de las evidencias de su inutilidad, hubo episodios que, en su momento, dieron a México esperanzas en que ésta por fin asumiera el papel que nuestro país tanto había insistido que debía cumplir, ello ocurrió cuando en 1965 se suscribieron la carta de Punta del Este y el Acta Económica y Social de Río de Janeiro, en las que se especificaba la obligación mutua de la cooperación para el desarrollo. Pero, con el tiempo, se demostró que los documentos no trascendían a la realidad, por ejemplo, con el debilitamiento que sufrió la "Alianza para el progreso" que dejó de proporcionar, en gran parte, los recursos que antes destinaba a la cooperación con Latinoamérica.¹²⁶

Vale la pena destacar el gran cambio que se experimenta tras la salida del gobierno de Johnson y la entrada de la administración Nixon. Para empezar éste último era republicano y, en conjunto, su administración rechazaba el trato preferencial que desde su punto de vista se le había otorgado a nuestro país. Para la nueva administración lo más importante era el papel de los EE.UU. como potencia mundial y sus compromisos

¹²⁵ Entre ellos se puede contar el que no se logró vencer las reticencias de las naciones sudamericanas que en ese entonces eran dominadas por el militarismo y que todavía creían que podrían llevar a delante proyectos militares de gran envergadura como el desarrollo de armas nucleares, entre ellas Brasil, Chile y Argentina.

¹²⁶ Véanse los distintos artículos que integran el libro. *América Latina, Historia de medio siglo*, dos tomos, UNAM-IIS, México, 1981.

estratégicos mundiales, en ese marco América Latina era marginal y, de hecho, la política que se comenzó a desarrollar fue altamente perjudicial puesto que iba en el sentido de apoyar al máximo a los grupos de interés internos en detrimento de las naciones latinoamericanas.

Un ejemplo de lo anterior es la limitación de importaciones de ciertos productos, que iniciaron con las hortalizas en 1969, que perjudicaron a los productores mexicanos. El otro problema grave que vino a afectar la relación bilateral, se presentó ya casi a la salida del gobierno de Díaz Ordaz, en el año de 1969 y consistió en que los EE.UU., después de quejarse porque nuestro país no combatía ampliamente al narcotráfico en la frontera norte, puso en marcha una operación policiaco-militar unilateral que afectó profundamente el tránsito y el comercio en la franja fronteriza, la llamada "operación intercepción". A pesar de que las protestas mexicanas dieron pronto resultados y la operación se suavizó y se incluyó en ella a las fuerzas mexicanas en la nueva "operación cooperación", este hecho demostró al gobierno mexicano que el nuevo gobierno de Richard Nixon definitivamente iba a cambiar los términos de las relaciones bilaterales.

De esta manera los Estados Unidos, dados sus compromisos mundiales, volvieron a alejarse de Latinoamérica y a alentar a gobiernos de línea dura a los que se les exigía el mantenimiento del orden en los distintos países, toda vez que en esos años se multiplicaron los levantamientos armados inspirados, y en parte auspiciados, por el éxito revolucionario cubano. El epílogo de esta nueva y difícil relación lo dio Díaz Ordaz en la visita de Nixon a México en 1970 cuando durante un discurso dijo "No habrá estabilidad en el mundo mientras frente a la abundancia insolente de los pocos exista la más dolorosa pobreza de los muchos"¹²⁷.

Colateralmente, América latina, en el transcurso de la segunda mitad de la década de los sesenta, entro en un proceso de deterioro político del que muy pocas naciones se salvaron, incluso entre los nuevos socios centroamericanos del presidente Díaz Ordaz, los golpes militares y la instauración de regimenes dictatoriales se dieron de continuo, de hecho se dieron guerras como la llamada del "fútbol" entre Honduras y el Salvador que dio al traste con el proceso de integración comercial centroamericano¹²⁸.

¹²⁷ Discurso pronunciado durante la cena ofrecida al señor Presidente Richard M. Nixon. En: *Los presidentes de México ante la Nación*. op cit. p. 920

¹²⁸ Lo cual hemos ya señalado en el capítulo anterior.

Hechos como estos llevaron al fracaso la voluntad mexicana de demostrar al mundo cómo se debía llevar a delante la cooperación internacional

Vistas así las cosas, la política exterior de la administración Díaz Ordaz no pudo cumplir sus metas ya que la dinámica del medio internacional no se prestó para ello; el intento de crear con Centroamérica una zona ejemplar de cooperación y justicia comercial dejó resultados concretos muy pobres¹²⁹ y lejos de ayudar a la integración de la zona contribuyó a su fracaso, debido a que la incursión mexicana despertó recelos y miedos de que México quisiera repetir en Centroamérica el esquema de dominación económica de los EE.UU. (se llegó a hablar de un "imperialismo azteca").

Por su parte la relación comercial con los EE.UU. se deterioró debido a que Latinoamérica dejaba de ser, nuevamente, prioritaria en su política exterior y eran más importantes las consideraciones de los grupos internos y los cálculos estratégicos mundiales que el mantenimiento de las relaciones de cooperación con la zona latinoamericana.

De esta manera, amén de los fuertes conflictos internos que no pudo solucionar el gobierno y sólo pudo reprimir momentáneamente¹³⁰, la aportación del sexenio de Díaz Ordaz al desarrollo económico nacional fue poco menos que negativa. La tendencia creciente a recurrir al crédito externo para solventar los compromisos y necesidades del desarrollo económico había llevado a la deuda externa a límites nunca antes vistos en el país (véase la tabla correspondiente) y cada vez era menos viable dado que creaba más problemas que los que solucionaba, como eventualmente se pudo observar en la década de los setenta. Por otra parte la política exterior de Díaz Ordaz es ejemplo de las equivocaciones en que se puede incurrir si se proyectan políticas con bases poco sólidas como lo fueron, en este caso, el replegar la actividad internacional del país, el querer construir un "paraíso" cooperativo con Centroamérica y el pretender que los norteamericanos mantendrían invariable su compromiso de apoyo al desarrollo nacional.

¹²⁹ Algunas fuentes mencionan que si bien se incrementó el volumen y valor de las exportaciones mexicanas hacia Centroamérica, éstas no representaron un porcentaje significativo del total del comercio exterior mexicano y se instalaron en 1.8% de las exportaciones y 0.11% de las importaciones

¹³⁰ Entre ellos por supuesto el movimiento estudiantil de 1968.

Deuda del gobierno Federal Mexicano durante la administración Díaz Ordaz.			
Año	Deuda total (millones de pesos)	Deuda interna (millones de pesos)	Deuda externa (millones de dólares)
1964	39,434,491	13,734,491	2,056,000
1965	51,399,654	24,974,654	2,114,000
1966	54,596,559	26,346,559	2,260,000
1967	64,643,373	31,605,873	2,643,000
1968	73,437,200	34,012,200	3,154,000
1969	84,337,800	41,437,800	3,432,000
1970	99,013,100	45,728,100	4,262,800

Fuente: SHCP e INEGI, Estadísticas históricas de México, 1985. y SHCP Informe sobre la evolución económica y la deuda pública, 1990.

Con todo, el proceso de crecimiento económico del país se mantuvo, las cifras referentes al crecimiento y a la evolución hacia una sociedad industrial así lo demuestran, sin embargo esto no se tradujo en el mejoramiento del nivel de vida de las mayorías nacionales y ahí es donde el sistema falló y, en adelante, fue necesario reformular las vías de acción de la política económica nacional

Por lo que toca al proceso que hemos venido señalando es evidente que la relación con los EE.UU. se profundizó no sólo por la inercia desatada en la frontera desde la anterior administración (prueba de ello es la seria afectación que tuvo, tanto para mexicanos como para norteamericanos, la operación intercepción), sino también por los instrumentos legales (convenio pesquero) y las acciones de cooperación que, ya sea por voluntad propia o por imposición (operación cooperación), se llevaron a cabo.

Para México el periodo de la búsqueda del desarrollo vía la industrialización, que ya tocaba a su fin, dejó como saldo una profunda dependencia de la economía norteamericana, mientras que los norteamericanos, inmersos en la confrontación contra el comunismo, no se habían dado cuenta de hasta qué grado México había comenzado a pesar en sus consideraciones económicas y estratégicas. Para este momento estaba ya en función el sistema colectivo de defensa continental y la potencialidad militar norteamericana hacía que no necesitara a los latinoamericanos en su proyección mundial, sin embargo esta visión elemental, que era la de la administración Nixon, pronto dejaría ver lo erróneo que era ignorar a quien, desde ese entonces los norteamericanos llamaban su "patio trasero".

2.6 Luis Echeverría. El desarrollo compartido.

A grandes rasgos es posible concebir a la administración de Luis Echeverría Álvarez como un interregno en el proceso del desarrollo económico de México, debido al fracaso del cambio de modelo del "desarrollo estabilizador" al llamado "desarrollo compartido", caracterizado por una serie de políticas de carácter nacionalista orientadas a dar mayor participación al Estado en el control y dirección de la economía, con el fin de tener un mayor control de las variables que hasta entonces habían sido dejadas a las fuerzas del mercado, como la inflación¹³¹.

Como estrategia principal para dar cumplimiento a esta finalidad de controlar mejor el aparato económico nacional, se estructuró la política de promoción de la exportaciones que, a su vez, tenía el objetivo de disminuir la dependencia de la economía mexicana de la estadounidense y abrir nuevos mercados que contrapesaran la dependencia que significaba el enviar más del 60% de las exportaciones a un solo mercado.

Además de lo anterior, el periodo de 1970 a 1976 estuvo marcado, en el plano político, por la urgente necesidad de la recuperación de la legitimidad interna después de los acontecimientos de 1968 y el visible endurecimiento del sector gubernamental con Gustavo Díaz Ordaz a la cabeza. Es decir una cuestión de política interna, al lado de una necesidad de carácter económico-estructural es lo que marcaría el desarrollo de las políticas gubernamentales que se sucedieron durante estos años.

Como hemos tenido oportunidad de apreciar, el modelo de desarrollo económico basado en la política del llamado "desarrollo estabilizador" se había agotado ya a fines de la administración de Díaz Ordaz, lo que llevó a una crisis¹³² que influyó en el crecimiento de las demandas y reclamos sociales que el gobierno fue incapaz de procesar y solucionar. Tal situación; por un lado un gobierno conservador e impotente y, por otro lado una sociedad crecientemente demandante de mejoras en su nivel de vida y en

¹³¹ Los detalles del proceso de control estatal de la economía en el caso de la administración Echeverría pueden consultarse en: Takayasu, Kenichi. *La política económica del gobierno de Echeverría en México, 1970-1976, consideraciones sobre el papel del Estado en los países en desarrollo*. Tokio, Universidad de Sofía, Instituto Iberoamericano, 1986.

¹³² Aún cuando las cifras económicas no se alteraron apreciablemente sino hasta mediados del sexenio, desde el año de 1969 se comienza a incrementar el monto de la deuda del gobierno federal como medida compensatoria a la creciente baja en la eficiencia productiva y a la incapacidad del sistema productivo para satisfacer las demandas de la población. Véase: Aguilar Camín, Héctor. *A la sombra de la Revolución mexicana*. op. cit.

sus derechos civiles originó la represión y el sometimiento que dieron por resultado una pérdida de legitimidad del régimen que fue lo que heredó Echeverría.

En la evaluación de las condiciones en que recibió al país, en el plano interno, por supuesto, estuvo presente la necesidad de recuperar tal legitimidad¹³³ como punto prioritario del cual debían partir las políticas de la nueva administración y ello imponía una labor de acercamiento a los grupos que más habían demostrado su posición crítica hacia el gobierno y que, por otro lado, tenían la capacidad para movilizar a una apreciable cantidad de ciudadanos, es decir los grupos de intelectuales, estudiantes, profesionistas, etc. todos los cuales conformaban la así llamada "clase media", de la cual se nutría el más pequeño pero preparado y activo grupo que se ha denominado genéricamente como la "izquierda"¹³⁴.

La izquierda había sido el sector socio político más golpeado por la represión durante la administración Díaz Ordaz –en la cual Echeverría fue secretario de Gobernación– tanto por la orientación conservadora de dicha administración como por las presiones provenientes de EE.UU. en el sentido de impedir que en México surgieran grupos "comunistas" que desestabilizaran al país y de esa forma crearan problemas de seguridad a los norteamericanos justo en su frontera sur. Tal situación originó tanto el descrédito interno como una serie de presiones de carácter internacional que se constituyeron en un peso para la nueva administración

El acercamiento a estos grupos requería de pagar un precio y ese era el alejamiento de los otros sectores que hasta ese momento habían sido el sostén principal del régimen, entre ellos podemos contar a la dirigencia del partido político dominante, el PRI, el empresariado nacional y, por supuesto los EE.UU. Durante la administración de Echeverría se impulsó un tipo de política basada en la retórica y el uso de las capacidades del Estado para solucionar algunos problemas sociales y acercar a los grupos populares al régimen, tal política ha sido conocida como el "populismo" echeverrista.

¹³³ Véase el "Mensaje a la Nación", de Echeverría en la toma de posesión de la Presidencia, en el que plantea las prioridades políticas de su administración desde el inicio de ésta. Echeverría Luis. *Informes y mensajes a la Nación. Recopilación de documentos*. Presidencia de la República, México. 1975.

¹³⁴ En nuestro país los grupos de izquierda, con sus diferentes denominaciones ideológicas han sido formados desde arriba, es decir desde algún liderazgo, muchas veces cuasi-mesiánico, y alimentados por intelectuales, profesionistas, universitarios etc., todo menos la clase obrera, campesina y baja a cuyos intereses, hasta ahora, dicen responder.

Pero como decíamos este acercamiento a ciertos grupos y la búsqueda de apoyos populares originó un rompimiento con la clase empresarial que vio afectados sus intereses en tanto el gobierno permitió el crecimiento de estallamientos de huelga, apoyó a los sindicatos en sus demandas de salarios y prestaciones y ejerció un mayor control sobre la industria aumentando las regulaciones y los impuestos a lo largo de toda la administración¹³⁵.

Por otra parte los desencuentros con los grupos más tradicionales del partido oficial llevaron al surgimiento de movimientos opositores, dentro del mismo partido, hasta que el presidente ejerció la autoridad que le daba el ser el dirigente máximo de esta agrupación e impuso a su gente en las estructuras de mando del Partido. De esta manera la evaluación interna impone tareas específicas de conciliación entre clases sociales, mejoramiento de las condiciones materiales de vida y democratización de la vida política nacional. Sin embargo las decisiones y las posteriores acciones del nuevo Presidente lejos de llevar a ello, profundizan las diferencias y los conflictos, como habremos de apreciar más adelante.

Por lo que toca a la evaluación del medio internacional, éste se muestra, ciertamente, problemático; la guerra de Vietnam profundizándose, el conflicto de Medio Oriente persiste, la URSS expande su influencia hacia Egipto, China logra convertirse en potencia nuclear etc. En lo que toca al Continente Americano los EE.UU. han logrado asumir el liderazgo tecnológico con la llegada a la Luna y otros adelantos tecnológicos que los ubican, por mucho, como la primera potencia mundial que, sin embargo, atraviesa serios problemas económicos y de abastecimiento energético que le hacen depender de sus proveedores tradicionales: el tercer mundo¹³⁶.

Con respecto a Latinoamérica, ésta se ha sumido, como México en una profunda crisis política en la cual muchos gobiernos han caído y han surgido dictaduras militares. También las dificultades económicas y el crecimiento continuo de la deuda externa son la nota dominante en la mayoría de estos países que, en virtud de ello, siguen siendo para México una competencia, tanto en la colocación de sus mercancías de exportación como en la lucha

¹³⁵ Para una visión detallada de este proceso véase: Martínez Nava, Juan Manuel. *El conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. México, COIMEX - CEI, 1982.

¹³⁶ Bajo el argumento decadentista de Kennedy, se podría decir que los EE.UU. para ese momento han proyectado demasiado sus intereses y compromisos estratégicos y están sufriendo para poder sostenerlos. Véase. Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las Grandes potencias*, op cit.

por los recursos financieros disponibles y necesarios para superar las respectivas problemáticas internas¹³⁷.

En esas circunstancias, la nueva administración va a trazar sus políticas sobre dos ejes fundamentales, la recuperación de la confianza interna y la superación de la situación económica. Para el primero de ellos ya se han mencionado las tareas inmediatas llevadas adelante por la administración. Sin embargo el acercamiento a la izquierda, no sólo en lo interno sino en lo externo (Cuba, bloque Socialista, etc.), va a originar la confrontación con los grupos empresariales, portavoces de lo que podríamos considerar la "derecha". A lo largo del sexenio se va a transitar de un extremo a otro, proceso en el cual el gobierno, al tomar partido por un grupo político va a enemistarse con los demás y esto, lejos de solucionar la inestabilidad que se vivía la va a agudizar.

Por lo que toca al eje de política referente a la superación de la situación económica esta se formula con base en la idea de que el desarrollo de la nación requiere de hacer partícipe de él a todas las clases y grupos sociales, que todos los grupos se beneficien de los frutos y que todos aporten en el esfuerzo, es decir que tal desarrollo sea compartido.

Pero para lograr lo anterior se requería que lo producido por el país se vendiera a precios justos a quienes quisieran comprarlos, de ahí que la tarea prioritaria con respecto al exterior fuera la promoción de las exportaciones mexicanas. Ahora bien dado el hecho de que el mercado fundamental de las exportaciones nacionales eran los EE.UU. (Véase el cuadro correspondiente a las exportaciones mexicanas hacia el mercado estadounidense en esta época) lógicamente esto imponía la tarea de llegar a entendimientos con ese país que permitieran lograr los objetivos mexicanos. Lo cual ubicó al gobierno mexicano en el plano de la relación bilateral.

¹³⁷ Para el panorama completo de la situación de América Latina en la década de los setentas Véase: América Latina, Historia de medio siglo. Op. cit.

EXPORTACION DE MERCANCIAS A EE.UU. (Miles de pesos).			
AÑO	TOTAL	EE.UU.	%
1970	17 162 000	10 425 000	60.74
1971	18 431 000	11 352 000	61.45
1972	22 811 000	16 013 000	70.11
1973	25 881 000	16 198 000	62.58
1974	35 625 000	20 673 000	58.02
1975	35 263 000	21 650 000	61.39
1976	51 905 000	32 257 000	62.14

Fuente. INEGI, Estadísticas históricas de México.

En lo referente a dicha relación bilateral durante el sexenio se va a observar, en virtud de lo ya señalado, una serie de intentos iniciales por convergir con El gobierno de Nixon, pero la evolución de los acontecimientos va a llevar a un creciente distanciamiento, de tal manera que para cuando termina la administración la confrontación es abierta, veámoslo más detenidamente:

Apenas al iniciar el sexenio tanto factores de carácter internacional como de carácter estrictamente bilateral impactaron en las relación México-norteamericana de manera decisiva. Por una parte el triunfo de la Unidad Popular en Chile y el surgimiento de movimientos guerrilleros en varios países latinoamericanos, incluso en México, llevaron al gobierno norteamericano a endurecer su posición ante el comunismo internacional, patrocinando o alentando una serie de golpes de Estado, y movimientos contra insurgentes, en diversos países que llevaron al poder a los militares más conservadores, la muestra más drástica y evidente de esto fue el golpe de Pinochet y el asesinato de Allende el 11 de septiembre de 1973¹³⁸.

Por otra parte los intereses globales norteamericanos se enfrascan en la guerra de Vietnam, cuyos diversos episodios terminarán hasta marzo de 1973 cuando, derrotados, tienen que abandonar la región con base en la paz del Tratado de París entre ambos contendientes. La guerra fría, por su parte se encuentra en el *impasse* conocido como la "distensión" que tratará de estructurar la "coexistencia pacífica" con base en los primeros acuerdos de limitación de armas nucleares "SALT". Pero si bien en lo político hay un cierto entendimiento a nivel internacional, después de superados los puntos

¹³⁸ La situación de Chile para esa época había llevado al extremo lo que los EE.UU. podían tolerar al profundizar el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende sus relaciones con la Unión Soviética y Cuba y, por tanto, procedieron a patrocinar el golpe de Estado de Pinochet originando en ese país el aplastamiento del intento revolucionario democrático de Allende.

más conflictivos, en lo económico es inevitable el derrumbe de las economías de muchos países tras el cambio de divisa mundial que erige al dólar como el medio de cambio internacional en sustitución del oro (1971) y el embargo petrolero (1973) que significó el enfrentamiento entre el cartel petrolero de la OPEP y las naciones industrializadas de occidente.

Un factor más que influye en el curso de los acontecimientos es el crecimiento acelerado de las economías de Japón y la Comunidad Económica Europea, al lado del desarrollo que presentan los países del bloque socialista y, el llamado tercer mundo¹³⁹. La pérdida relativa del dominio estadounidense en la economía mundial vino a ejercer presión sobre esta nación al tener que enfrentar la competencia de nuevos poderes que le limitaron, en cierta medida, para la imposición de sus políticas. El ejemplo más claro de los nuevos retos es el boicot petrolero de la OPEP.

La cantidad y calidad de esos retos obligaron a los EE.UU. a mantener como prioritaria su proyección mundial por sobre los intereses continentales, esto es, volver al relativo olvido en que, desde los años cuarenta, mantuvo a sus vecinos, principalmente los latinoamericanos. Uno de los resultados de esta situación que afectó directamente la relación bilateral con México fue el aumento general del 10% en los aranceles que el gobierno norteamericano impuso a las importaciones de toda índole en el año de 1971. Cómo es lógico esto impactó a una economía como la mexicana que para entonces ya realizaba más del 60% de sus exportaciones al mercado estadounidense. Esta afectación fue de tal magnitud que incluso el Presidente Echeverría la denunció en la tribuna de las Naciones Unidas al año siguiente¹⁴⁰.

En el transcurso de la administración se presentaron otros problemas de carácter bilateral como el referente a la salinidad del río Colorado, que estaba vigente desde administraciones anteriores, este problema era el resultado de la utilización de las aguas del río para desalinizar grandes extensiones de terrenos para hacerlos cultivables en territorio norteamericano, pero con el resultado de que el agua que era usada era devuelta al río y ésta arrastraba la sal a territorio mexicano salando las hasta

¹³⁹ Tal como muestran las cifras la competencia económica se hace cada vez más aguda y los Estados Unidos, de manera acelerada, pierden la hegemonía mundial que hasta ostentaron durante las décadas de los años 50's y 60's. Este es el argumento que alimenta las visiones del declive de las potencias. Véase: Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las grandes potencias*. Op. Cit.

¹⁴⁰ Véase: Ojeda Mario. México: *El surgimiento de una política exterior activa*. México, SEP. 1986.

entonces fértiles tierras agrícolas del norte de Baja California. La afectación de estas acciones fue multimillonaria pero los norteamericanos negaron toda responsabilidad y este se constituyó en un problema que contribuyó al relativo enfriamiento de la relación bilateral.

Estos y otros problemas¹⁴¹ fueron el marco dentro del cual se desarrollaron las relaciones entre ambas naciones, sin embargo, a pesar de la retórica oficial¹⁴², que como ya anotamos estaba dirigida a reconquistar a las grandes masas nacionales haciéndoles ver que el gobierno ponía en marcha políticas nacionalistas y populares (populistas), la verdad es que fuera del enfrentamiento por la elevación de tarifas aduaneras el resto de problemas tuvo un tratamiento bastante cordial y, aunque no se solucionaron de manera satisfactoria para nuestro país, lo cierto es que las confrontaciones reales fueron muchas menos de las que tradicionalmente se piensa. No obstante lo cual las equivocaciones retóricas aunadas al fracaso del esquema económico¹⁴³ con base en el cual se pretendió disminuir la dependencia llevaron a una profundización de la crisis económica, reflejada, por ejemplo en el déficit del comercio exterior, la promoción del cual supuestamente era el objetivo prioritario de la administración.

VALOR TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR. millones de dólares.			
AÑO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	SALDO
1970	2500.5	1289.6	-1210.9
1971	2423.6	1365.6	-1058.1
1972	2963.7	1666.4	-1297.3
1973	4165.7	2071.7	-2094.1
1974	6545.1	2853.2	-3691.9
1975	7128.8	3062.4	-4066.4
1976	6679.7	3655.5	-3024.2

Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México.

Con base en los datos aportados por la tabla anterior, se puede apreciar que si bien el monto total de las exportaciones se triplicó a lo largo del sexenio, las importaciones casi se triplicaron también, además, si se

¹⁴¹ Para una revisión detallada de los acontecimientos de carácter bilateral puede revisarse: Rico, Carlos. "Tercermundismo y diversificación", capítulo 1 del libro; *Hacia la globalización*, tomo VIII de la colección, México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República, 2000.

¹⁴² Existen algunos textos que apoyan la visión oficial de la época y que sobre valoran las acciones y posturas de política exterior de la administración Echeverría, por ejemplo véase: Ojeda Mario Op. Cit.

¹⁴³ Para visualizar la magnitud del fracaso véase la tabla correspondiente al comercio exterior de México en la cual se muestra cómo lejos de disminuir el monto de las exportaciones dirigidas a los EE.UU. éstas aumentaron, y con ello la dependencia, durante el sexenio.

observa esto a la luz de los datos aportados por la tabla referente al porcentaje de exportaciones destinadas a los EE.UU. se puede ver que tal porcentaje se mantuvo e incluso se incrementó en el mismo periodo. De tal manera que ni el acuerdo firmado con la Comunidad Económica Europea en 1972, ni las extensas giras del Presidente de la República por todo el mundo pudieron cambiar el curso del proceso de unión de intereses, el crecimiento de la interrelación y la creación de la economía regional de América del Norte¹⁴⁴.

Un factor de importancia capital vino a modificar el tono de las relaciones a mitad de la administración. En 1973, ante las consecuencias del boicot petrolero y la vulnerabilidad demostrada por las economías occidentales, éstas se enfocaron a la búsqueda de fuentes alternas de petróleo y ello originó que se volvieran los ojos a nuestro país. Como era sabido México había sido uno de los más importantes productores de petróleo hasta los años cuarenta en que, como consecuencia del embargo que las compañías expropiadas llevaron a cabo en contra de nuestro país, la producción comenzó a declinar. En adelante la falta de recursos deprimió notablemente a la industria petrolera e incluso México tenía que importar cantidades sustantivas para satisfacer su demanda interna.

Exportaciones e importaciones de petróleo crudo y refinado. México 1970-1976. (miles de barriles)		
Año	Exportaciones	Importaciones
1970	22 413	9 312
1971	17 079	17 760
1972	9 448	27 067
1973	8 669	47 769
1974	12 463	22 774
1975	36 950	18 152
1976	36 690	9 285

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México.

En el año de 1974 se descubren (o redescubren) grandes reservas petroleras que, según cálculos de los propios norteamericanos, potencialmente podrían suplir al Medio Oriente como abastecedor primario y, entonces, el tono de las relaciones entre México y los EE.UU. comienza a variar al grado que, incluso, se llegaron a establecer pláticas con miras a la

¹⁴⁴ Al respecto un análisis interesante, como punto de vista externo al proceso, es el que se hace en: Jones, Errol D. *Echeverría and the United States, Mexico's deepening dependency*. Bundoora, Australia, Institute of Latin American Studies, La Trobe University, 1980.

firma de un nuevo Acuerdo de Braceros¹⁴⁵ a iniciativa de los propios norteamericanos. Pero esta proposición, como era lógico sólo tenía como trasfondo la posible negociación de compromisos al respecto de la industria petrolera en potencia de México. El hecho de que el gobierno mexicano no cayera en la trampa y renunciara, incluso, a la posibilidad de solucionar el problema migratorio, causó en los EE.UU. reacciones furibundas que llegaron a denunciar al gobierno de Echeverría como comunista¹⁴⁶.

De esta manera son tres los factores que inciden en el fracaso final de la política exterior, y la bilateral, durante el gobierno de Echeverría. En primer plano la negativa mexicana a negociar lo referente a la industria petrolera le acarrea la oposición norteamericana y, además hace que en ese país se vea a México como un potencial enemigo, toda vez que de convertirse en una potencia petrolera, dadas las condiciones de ese mercado y la situación política mundial, la capacidad negociadora de nuestro país aumentaba considerablemente en el contexto de la crisis energética y, además se veía el peligro de la confluencia de intereses entre México y la OPEP.

El segundo factor que muestra el fracaso en la medición de las verdaderas capacidades de México y el límite en los compromisos que podía realmente asumir fue el referente al voto de apoyo de nuestro país a la propuesta de los países árabes en las Naciones Unidas condenando al sionismo y equiparándolo al fascismo. Independientemente de la veracidad de la afirmación, esto trajo como consecuencia el boicot de las organizaciones, empresas y políticos judíos en el mundo a México como destino turístico y receptor de capital. Lo cual va a ser elemento de peso para el desencadenamiento de la crisis de final de sexenio.

Número de turistas que visitaron México, 1970-1976, (miles)	
AÑO	Turistas
1970	2 250
1971	2 509
1972	2 915
1973	3 226
1974	3 362
1975	3 218
1976	3 107

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México.

¹⁴⁵ Cómo se recordará el que se tuvo durante los tiempos de la Guerra Mundial había terminado y los norteamericanos se negaron a prolongarlo, lo que impactó en la relación bilateral originando el enfriamiento de éstas durante la administración de Ruiz Cortínez.

¹⁴⁶ Véase: Rico, Carlos. *Tercermundismo y diversificación*. Op. Cit.

Por lo que respecta al tercer factor, éste lo constituyó el enfrentamiento estéril de la política exterior mexicana con el régimen dictatorial español de Francisco Franco a raíz del asesinato, por parte de éste, de un grupo de nacionalistas vascos. La reacción mexicana fue totalmente desproporcionada e intentó ser demoledora, pero lo único que se consiguió con ello fue el contraataque español que señaló a Echeverría como el culpable de los hechos de Tlatelolco en el 68' y desestimando su capacidad moral para intervenir en asuntos de otros países¹⁴⁷, también la indiferencia mundial ante las oposiciones mexicanas mostraron la debilidad real de la política exterior del país para incursionar en asuntos de ésta índole.

Una última reflexión que cabe hacer al respecto es que desde el principio de esta administración, la política exterior mexicana hizo uso de dos herramientas diplomáticas con el fin de conseguir los objetivos propagandísticos del Presidente Echeverría; uno fue el Tratado de Tlatelolco, el cual promocionó por todo el mundo y fue parte de la retórica que intentó colocar a México como vanguardia activa de las mejores causas de la humanidad, sin embargo en realidad consiguió poco puesto que la mayoría de las naciones con verdadera capacidad nuclear no se adhirieron al protocolo II que es donde se señalan las responsabilidades de estos actores al respecto¹⁴⁸. El otro elemento utilizado, que ya ha sido señalado, fue la militancia tercermundista que con el proyecto de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados pretendió colocar a México -pero más que nada al Presidente- como un adalid antiimperialista y a favor de la causa de millones de personas en el mundo.

Ambos instrumentos, al ser usados por un actor sin el peso relativo necesario para poder hacerlos prevalecer simplemente fueron desgastados y no reportaron mayor beneficio para el país en su conjunto

De esta manera llega a su fin la administración con un gobierno enfrentado con todo el mundo; en el plano interno con empresarios, grupos extremistas de izquierda, la clase política y las clases populares afectadas por la crisis desatada por la devaluación del peso del 31 de agosto de 1976, que hizo pasar la paridad de los 12.50 pesos por dólar que se mantenían desde 1955, a 15.69. En el plano externo la confrontación con grupos de

¹⁴⁷ *Idem.* p.86.

¹⁴⁸ Como fuente que amplió la información al respecto puede consultarse: *OPANAL. XX aniversario del Tratado de Tlatelolco.* México, OPANAL, 1987.

interés trasnacional y con el gobierno de los Estados Unidos originó que la única salida para solventar momentáneamente la crisis fuera el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional, apenas un par de meses antes de finalizar el periodo, en el que, por primera vez el país aceptaba explícitamente la imposición de lineamientos en materia de política económica¹⁴⁹.

En este periodo, como ya habíamos anotado, se intentó, con mayor fuerza que en los anteriores, cambiar el curso de los acontecimientos y liberar al país, de manera premeditada y conciente, de esa relación estratégica, a veces benéfica y a veces contraproducente que comenzó a estructurarse a partir de los años cuarenta. Pero el fracaso del intento demostró lo profundo y generalizado del proceso, al grado que ni siquiera las políticas estatales dirigidas *ex profeso* pudieron detenerlo.

¹⁴⁹ De hecho se trata de la primera de las varias "Cartas de Intención" que los gobiernos siguientes han tenido que firmar con el FMI, a cambio de su apoyo para enfrentar las repetidas crisis en que a partir de entonces se ha visto envuelto nuestro país.

2.7 López Portillo, La petrolización de la economía.

A José López Portillo prácticamente le estalla en las manos, no sólo la crisis cambiaria de fines del sexenio de Echeverría, sino la crisis del sistema económico en general que se venía gestando desde el fin de la administración de Díaz Ordaz y, además, la crisis del sistema político que Echeverría, lejos de solucionar, agravó. Todo ello en tanto que al agotarse el modelo de desarrollo económico de las dos décadas anteriores (el "desarrollo estabilizador"), el gobierno de Echeverría optó por aumentar el gasto público y financiarlo con endeudamiento externo. Aunado a ello, el déficit comercial creció en forma desmesurada y la inversión, tanto nacional como extranjera, se contrajo. Como resultado el sexenio 1970-76 terminó con una inflación notable y una devaluación de la moneda, además como ya se ha descrito, se puede decir que la crisis no era solamente económica sino también de legitimidad y de confianza en el régimen¹⁵⁰.

Como se ha señalado los conflictos al final de la administración de Echeverría eran muchos y el Estado mexicano se veía acosado por varios frentes; en lo interno el fracaso de Echeverría en su intento de apertura hacia la izquierda lo enemistó con los grupos empresariales poderosos del país los cuales, no es difícil imaginarlo, tenía nexos con grupos trasnacionales que, en conjunto, contribuyeron a causar gran presión sobre el gobierno mexicano entrante para que fuera más dócil a su demandas. Por su parte los grupos de izquierda, si bien habían sido complacidos con las posturas políticas del presidente en el plano externo, no estaban nada conformes con el curso de los acontecimientos políticos y rechazaban al sistema. Prueba de ello es que López Portillo gana las elecciones al ser candidato único, es decir ni siquiera hubo competencia electoral.

Por otra parte la promoción de las exportaciones que llevó a cabo Echeverría, ciertamente, hizo crecer la industria nacional pero bajo una férrea protección jurídica y política que, eventualmente la imposibilitó para ser competitiva a nivel internacional, lo que llevó a que su producción se destinara crecientemente al mercado nacional. Desde otro punto de vista el México que va a gobernar López Portillo es muy distinto del México de los tiempos en que el PRI inicia su hegemonía política y que coinciden con el relato que aquí hemos venido realizando. Para 1976 el país cuenta con 61'978,684 habitantes, muy lejos ha quedado el país de 20'500,00 habitantes

¹⁵⁰ Como resulta lógico el modelo echeverrista del desarrollo compartido no pudo trascender de su sexenio, ¡ni siquiera! a pudo concluirlo!

de 1946, es decir los mexicanos se han triplicado. Además la distribución económica también ha variado enormemente y, por ejemplo, la población rural a ha pasado de un 60% en 1946 a un 38% en 1976¹⁵¹.

Los datos anteriores sólo son indicativos de que las necesidades estructurales, sociales y políticas de nuestro país han evolucionado, y en ese proceso la relación con los EE.UU. también ha experimentado una evolución significativa. Como se ha señalado hasta el momento la relación comercial sigue una ruta directa hacia su incremento permanente y la relación estratégica entre ambas naciones camina a la par.

Pero si México ha cambiado, el mundo lo ha hecho también. Para cuando López Portillo asume la Presidencia el proceso de distensión entre las potencias comienza a sufrir un deterioro en virtud de la invención y producción de nuevos tipos de armas que, en la practica hacen inútiles los acuerdos sobre limitación de cohetes SALT¹⁵². Las naciones en su conjunto se hallan inmersas en la crisis energética resultante de la confrontación de las naciones árabes y la OPEP con las naciones industrializadas, como resultado de ello la mercancía más preciada en el comercio internacional es el petróleo. Los conflictos en general menudean en todos los continentes específicamente en América.

Los EE.UU. después de haber sido derrotados en Vietnam entran en una etapa de inestabilidad y retrospección interna que los va a llevar a ser reacios a nuevas aventuras guerreras por el momento, mientras tanto la crisis económica se agudiza, tanto por lo referente a los energéticos como por la gran deuda interna, la inflación y la baja productividad de su economía¹⁵³. De hecho, como se recordará, el gobierno estadounidense había impuesto un arancel del 10% a todas la importaciones, esto había causado un daño profundo a la economía mexicana del que, para estas fechas, no se terminaba de recuperar.

Bajo la presidencia de Gerald R. Ford, después de la obligada renuncia de Nixon por el asunto Watergate, la situación económica y política no hizo sino profundizarse con el agregado de la crisis de legitimidad en las instituciones norteamericanas.

¹⁵¹ Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. México, INEGI, 1990.

¹⁵² Las pruebas termonucleares hechas tanto por los EE.UU. como por la URSS. llevan a esta nueva situación.

¹⁵³ Calvocoressi, Peter. *World Politics since 1945*. Longman, New York, 2000. pp 50-60.

En lo que a Latinoamérica respecta las cosas no eran mejores, prácticamente todas las naciones en Centro y Sudamérica tenían regímenes militares y, por añadidura, todas estaban sumidas en crisis económicas originadas por la crisis general mundial.

Así que el medio internacional no podía ser más adverso para el logro de la superación de los problemas en los que México se encontraba. Sin embargo había un nuevo factor gravitando en la realidad mexicana y ese era el petróleo. Los nuevos yacimientos habían sido descubiertos desde el año 1974, como se recordara, pero no habían comenzado a ser explotados aún. Al respecto se ha especulado mucho y se han elaborado varias hipótesis que explican porqué Echeverría no explotó el arma del petróleo, lo que creemos al respecto es que habiendo comprometido su política interna y externa con un punto de vista antiimperialista e izquierdista, probablemente no quiso el Presidente mexicano boicotear los esfuerzos de los países árabes por que se valorara más su principal mercancía de exportación, recordemos que en diversas ocasiones el gobierno mexicano había venido insistiendo en que las materias primas exportadas a los países industriales debían pagarse a un precio justo.

Pero para López Portillo no hubo duda, al iniciar el sexenio se comenzaron los contactos necesarios para obtener financiamiento y desarrollar rápidamente la industria petrolera mexicana que se encontraba rezagada tecnológicamente y financieramente. Precisamente, en consecuencia, el objetivo de la política externa del país será el obtener el financiamiento necesario para desarrollar la industria petrolera. Ahora bien lo pertinente para el logro de este objetivo era solucionar los serios problemas económicos más urgentes y, con base en ello, solicitar el financiamiento citado.

Como es obvio, dadas las circunstancias mundiales el factor decisivo para la obtención de créditos eran los EE.UU., esto por varias circunstancias; era el mayor acreedor de México, era el miembro más influyente de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, además, era la nación más afectada por el boicot petrolero y el alza de precios del energético. Por todo lo anterior los EE.UU. eran a quienes mayormente convenía que México se convirtiera en una fuente cercana y segura de petróleo, de tal manera que las negociaciones internacionales para obtener dinero pasaban por Washington.

De lo anterior se desprende que durante los dos primeros años de la administración de López Portillo las relaciones con los norteamericanos hayan sido más que cordiales; se acordó el pago de las deudas más urgentes a cambio de los nuevos créditos, pero cuando la crisis energética arreció y las presiones fueron mayores para los EE.UU. los créditos fluyeron a México aún pasando por alto los pagos pendientes. A lo largo del sexenio la entrada de inversión extranjera vía créditos fue de tal magnitud que pocas veces se había visto en el mundo.

DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO (millones de dólares)	
AÑO	DEUDA
1976	20 800
1977	23 812
1978	26 464
1979	29 857
1980	33 912
1981	52 274
1982	58 977

Fuente: Banco de México. informe anual 1986. La fuente advierte que las cifras han sido redondeadas.

Cabe destacar que, debido a la animadversión que la administración de Echeverría había generado en los EE.UU. y entre los grupos empresariales mexicanos López Portillo se vio obligado a "desterrarlo" a él y a la mayoría de su equipo enviándolos en misiones diplomáticas a diversas naciones, con tal medida quedo claro en el país y el extranjero (léanse los EE.UU.) que era él quien mandaba y que estaba dispuesto a negociar.

El resultado de las negociaciones, como se puede notar, fue inmediato y al flujo de inversiones correspondió el aumento en la producción y exportación de petróleo. Tal como se puede apreciar en la tabla siguiente.

Exportación de petróleo crudo y refinado (miles de barriles)	
AÑO	BARRILES
1976	35 690
1977	75 388
1978	133 920
1979	198 186
1980	320 500
1981	424 984
1982	559 971

Fuente: PEMEX, Anuario Estadístico 1991.

Además de las cifras anteriores de debe de tomar en cuenta el monto de las divisas generadas por las exportaciones petroleras, algunas estimaciones sitúan los ingresos de 560 millones de dólares en 1976 a 14 600 en 1982¹⁵⁴. Con esto, si bien se lograron superar los problemas inmediatos del país, también se generaron una serie de problemas nuevos que, eventualmente repercutieron negativa y demoleedoramente al final de la administración; por un lado la entrada de esas enormes cantidades de capital originaron, como es natural, inflación que se vio agravada por la hiperactividad desatada por las necesidades de infraestructura para la producción petrolera, etc¹⁵⁵.

De tal manera que durante los dos primeros años de su administración, López Portillo se dedicó a tratar de restablecer la confianza de los inversionistas y a reactivar la economía que había quedado prácticamente estancada. El resultado de ello fue que la política exterior, que no fuera de corte financiero, pasó a segundo término. México tuvo que recurrir al FMI para salvar la crisis y ajustarse a sus condiciones de disciplina económica y, por supuesto, guardar el activismo en cuestiones internacionales para mejor momento. Sin embargo, la súbita conversión de México en uno de los mayores exportadores de petróleo, hizo que López Portillo pensara que el elemento energético daba a México una, poderosa arma de negociación. Pero esta instancia tenía límites que el Presidente no distinguió con claridad y, como veremos más adelante, se extralimitó.

Una vez que México supero sus más urgentes problemas financieros y se encarriló como una potencia petrolera las cosas cambiaron. A partir de 1978 la administración mexicana endureció el trato con los EE.UU. como nunca antes se había visto, ni siquiera al nivel de las relaciones diplomáticas formales¹⁵⁶. Mucho se ha escrito al respecto de la nueva actitud asumida por el presidente mexicano una vez que se comprobó que cualquier cosa que pedía al exterior le era concedida; prestamos, arreglo de asuntos pendientes como el de los migrantes, etc., además todos los países tuvieron para con la nueva potencia petrolera una actitud de deferencia que pocas veces se había mostrado anteriormente, incluso Francia y Rusia, durante una gira de López

¹⁵⁴ A la sombra de la Revolución mexicana, op cit, p.251.

¹⁵⁵ El panorama completo de las implicaciones económicas y políticas de la petrolización de la economía puede verse en :Székely, Gabriel. *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*. México, El Colegio de México, 1983

¹⁵⁶ Los detalles pueden observarse en *Finanzas Petróleo y política exterior (1976 – 1982)*, en; Rico, Carlos. *Hacia la globalización*, tomo VIII de la colección México y el Mundo Historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República 2000.

Portillo a esas regiones, se adhirieron al Protocolo II del Tratado de Tlatelolco, cosa que no había logrado Echeverría¹⁵⁷.

Pues bien con esos antecedentes de por medio el Presidente mexicano parece haber pensado que el poder que otorgaba el petróleo, y la nueva posición de México en el mundo¹⁵⁸, eran eternos, de tal manera que en la visita que efectuó el Presidente Carter en 1979 a nuestro país el mandatario mexicano se dio el lujo de “regañarlo”.

Muchos fueron los episodios que contribuyeron a esta degradación de la relación bilateral, y dentro de ellos el más trascendente fue el asunto del gasoducto Cactus - Reynosa. El gasoducto fue planeado para vender a los EE.UU. los excedentes de gas asociados a la producción petrolera, para su construcción se pidieron créditos extranjeros por 400 millones de dólares y se realizó un acuerdo con un consorcio de compañías de ese país para su comercialización. Para principios de 1978, con las obras del gasoducto a marchas forzadas, el secretario de energía norteamericano anuncia la cancelación del trato en tanto los mexicanos no vendan a un menor precio el gas, dado que al precio acordado el gobierno norteamericano tendría que subsidiar a las empresas comercializadoras. La reacción mexicana se dio de inmediato, las autoridades se negaron a bajar el precio de venta y el gobierno canceló la última etapa de construcción del gasoducto, con el paso de los días se anunció que las obras se desviarían a Cadereyta, Nuevo León, para servir a la industria local¹⁵⁹.

Aunque esto no fue del todo un fracaso del gobierno mexicano, puesto que al avanzar el año con la revolución Iraní y sus consecuencias los norteamericanos tuvieron que reconsiderar el trato con México, si llevó a que el Presidente López Portillo dejara de confiar en los EE.UU. puesto que consideró el episodio como una afrenta personal¹⁶⁰.

La nueva actitud de México también se reflejó en otros aspectos de las relaciones exteriores como es el caso de Nicaragua: en 1979, México cambia de artífices de la política exterior, asume Jorge Castañeda de la Rosa la Cancillería y se inicia lo que se ha dado en llamar una nueva etapa “activa”

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ Para ésta época ha estallado la Revolución Iraní y tal evento desencadena una segunda crisis de petróleo que viene a repercutir en el proceso de recuperación norteamericano.

¹⁵⁹ Puede ampliarse el episodio en Székeli, Gabriel, Op. Cit.

¹⁶⁰ Véase Rico, Carlos. Op. cit. pp 80-81.

de la política exterior con el rompimiento de relaciones con la dictadura de Somoza en Nicaragua y el llamado a otras naciones latinoamericanas para que hicieran lo mismo. Posteriormente cuando triunfa la guerrilla sandinista México les presta todo tipo de apoyo. También se debe considerar en esta misma línea el caso de la declaración conjunta franco-mexicana que reconoce como fuerza beligerante y actor político al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, a fines de ese mismo año, una declaración en la que reconocía que la alianza del FMLN y del frente democrático "(constituían)... una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se derivan."¹⁶¹ Es decir se consideraba que la insurgencia salvadoreña era un interlocutor político válido en las negociaciones sobre el área. De esta manera México invitaba a un país ajeno al continente a participar en asuntos americanos¹⁶².

El asunto de Nicaragua no desató de inmediato reacciones adversas del extranjero, antes al contrario sirvió para posicionar al gobierno frente a las fuerzas de izquierda en México¹⁶³, pero lo de El Salvador fue totalmente distinto, no sólo los norteamericanos se sintieron ultrajados en su hegemonía continental, sino los propios vecinos centroamericanos y sudamericanos reclamaron la acción mexicana como una intromisión¹⁶⁴.

A nivel multilateral también continuó la actividad mexicana, como lo demuestra la presentación en 1979 del llamado "Plan mundial de energía" en el seno de la ONU; la cumbre de 22 jefes de Estado en 1981 para continuar el dialogo norte-sur y la realización de varios programas de asistencia económica a países centroamericanos y del Caribe. Esta ayuda, junto con la política del área estaba encaminada a propiciar la estabilidad de los regímenes y a evitar que los conflictos internos se convirtieran en regionales. Si bien es cierto que para México esos eran intereses vitales, también lo es que sectores importantes del gobierno norteamericano percibieron que la diplomacia mexicana, tan activa y llena de innovaciones, podría contribuir al avance del comunismo en la región. Por supuesto esa nunca fue la intención mexicana y el desarrollo posterior de los acontecimientos demostró la gratuidad del temor de los EE.UU. Lo que hay que preguntarse es hasta que

¹⁶¹ PRI, *Antología de textos sobre política exterior*. México, PRI, 1986, p. 106.

¹⁶² Lo cual despertó las reticencias y la oposición de Washington pues veía en peligro su tradicional dominio del área y una posible violación a su "doctrina Monroe".

¹⁶³ Que estaban comenzando a vivir plenamente la apertura democrática llevada adelante por uno de los cerebros de ese gobierno, Jesús Reyes Heróles y que permitió la existencia legal del partido comunista y otras organizaciones de izquierda.

¹⁶⁴ Rico, Carlos. Op. cit. pp 92-97.

punto contribuyó la posición mexicana a mantener la estabilidad en la región y si valió la pena llevar la relación con Washington a niveles tan tensos¹⁶⁵.

Sin duda éste periodo es uno de los más problemáticos en la historia moderna de la relación México-EE.UU. el cúmulo de problemas que enfrentaron ambos países en sus correspondientes frentes internos y externos fue enorme. Por lo que toca a los EE.UU. la administración Carter es recordada como una de las más débiles e incapaces de su historia, la estocada final a ese Presidente, su partido y su país, fue el asunto de los rehenes norteamericanos en Irán y su fallido intento de rescate¹⁶⁶. En cuanto a México la administración de López Portillo es recordada como la más corrupta e ineficiente de todas cuantas ha habido y su colofón no pudo ser más teatral ni dramático; la nacionalización de la banca privada durante su último informe de gobierno¹⁶⁷.

Todavía antes de concluir la administración de López Portillo, en 1981, en los EE.UU. hay cambio de gobierno y asume la presidencia Ronald Reagan. Bajo este mandatario las relaciones con México se complicaron aún más, no tanto porque así lo deseara directamente la nueva administración sino porque su posición internacional, mucho más conservadora y agresiva que la anterior vino a deteriorar el entorno internacional de forma que todo el contexto en el que México se desenvolvía, cambió¹⁶⁸.

A ello hay que sumar el fin de la importancia prioritaria del petróleo; después del llamado "Boom" petrolero, los precios del energético comenzaron a disminuir en los mercados internacionales a partir de 1981. El modelo económico lopezportillista, basado principalmente en la exportación del hidrocarburo, se vio afectado en gran medida, los ingresos por este concepto decrecieron; la banca internacional endureció las condiciones de los créditos puesto que "...el petróleo, desde la caída de sus precios no era ya garantía suficiente para asegurar a los bancos la capacidad de México para

¹⁶⁵ La llegada de Reagan a la presidencia con sus bajos niveles de tolerancia complicó aún más la situación.

¹⁶⁶ Pero otros problemas no fueron menos importantes, como la invasión soviética de Afganistán de ese mismo año, por ejemplo.

¹⁶⁷ Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, 1988. 196 p

¹⁶⁸ Una muestra de ello es el caso de Nicaragua, país al que Reagan acusaba de ser una avanzada del comunismo soviético y cubano y, por tanto, procedió a atacarlo mediante el suministro de armas y entrenamiento a las guerrillas contrarrevolucionarias.

pagar el servicio de su deuda externa¹⁶⁹ por otra parte el recurso petrolero había permitido que la economía creciera a ritmos mas acelerados (entre 1978 y 79 el PIB llegó a crecer en 9.2%) lo que provocó que, al bajar las cotizaciones internacionales, el crecimiento se detuviera pero la inflación no. Para mediados de 1979 los EE.UU. llegaron a un acuerdo con Arabia Saudita que comenzó a producir petróleo sin respetar las cuotas de la OPEP, por otra parte se desarrollaron nuevos campos de producción en el Mar del Norte y Alaska, en una palabra el mercado se llenó pronto de oferta de crudo y eso llevó los precios a la baja, para junio de 1981 México tuvo que reducir el precio de venta de su petróleo de 34.60 a 30.60 dólares por barril¹⁷⁰. Posteriormente, a fines de ese mismo año, las tasas de interés, en las cuales estaba pactada la deuda mexicana comenzaron a elevarse y en unos cuantos meses llegaron de 4% a 17% y hasta 33% en la etapa más aguda de la crisis¹⁷¹. Para evitar el desplome de la economía JLP tuvo que recurrir a nuevos créditos a corto plazo que llevaron a que a fines de ese año México tuviera la mayor deuda externa del mundo. Todo lo anterior contribuyó a presionar fuertemente el tipo de cambio, situación de la que cobró conciencia ya no sólo la iniciativa privada sino el ahorrador medio. Ello genero una fuga de capitales que contribuyó a que las reservas del Banco de México disminuyeran en 3,185 millones de dólares durante 1982. Finalmente el peso tuvo que ser devaluado, primero en 40%, en febrero de 1982, y después en agosto, cuando el tipo de cambio llegó a estar en 120 pesos por dólar, aunque posteriormente se estabilizo en 70.

Todo lo anterior ocasionó que los problemas originados por la falta de recursos se agravaran; se abandonaron los programas de desarrollo, no se tenía dinero para cubrir la deuda, el desempleo se incrementó, los alimentos y todas las mercancías se encarecieron, se volvió a vivir el problema de los sacadólares que originaron una fuga de capitales de proporciones gigantescas¹⁷², etc.

Así pues, si López Portillo llegó a la Presidencia de la República en medio de una situación de crisis económica, lo que dejó a su sucesor fue un país virtualmente en quiebra y un sistema político sin credibilidad alguna. Durante agosto y septiembre de 1982 se dieron en rápida sucesión, los

¹⁶⁹ Ojeda, Mario op. cit.

¹⁷⁰ Székely, Gabriel. Op cit p. 45.

¹⁷¹ Algunos cálculos sitúan en 10,000 millones de dls. el monto adicional que México tuvo que pagar por este concepto. Véase, Aguilar Camín, Héctor. *A la sombra de la Revolución mexicana*. Op cit. p. 251.

¹⁷² En su último informe de gobierno, como parte de los argumentos para justificar la nacionalización bancaria, López Portillo dice que la fuga de capitales asciende a 14,000 millones de dls.

acontecimientos que habrían de redondear el panorama crítico que heredó De La Madrid, además de la segunda devaluación, el 15 de agosto, el Presidente solicita una moratoria a los acreedores externos y durante su último informe de gobierno, el primero de septiembre, puso en práctica un sistema de control de cambios e hizo un anuncio histórico: se nacionalizaban los bancos privados. Como si no fuera suficiente la crisis económica, JLP profundizaba en extremo la desconfianza y la legitimidad del gobierno.

Una última reflexión que se debe hacer sobre este periodo es lo referente a la relación estratégica. Si se observan los datos correspondientes al nivel del comercio exterior de México, particularmente los que se refieren al comercio bilateral con los EE.UU., resulta que ha disminuido el intercambio con el vecino del norte (véase la tabla correspondiente), y eso podría hacer pensar que los problemas y los errores de México llevaron a un alejamiento en este sentido, y que esto podría interpretarse como una disminución de la dependencia. Pero esta idea sería errónea puesto que precisamente la conciencia de la importancia de México en el esquema político norteamericano fue lo que llevó a la administración de Reagan a realizar compras de petróleo para la reserva estratégica norteamericana por un monto de mil millones de dólares en agosto de 1982.

México, valor de las exportaciones de mercancías		
Año	TOTAL 100%*	EE.UU., %
1976	51,905,000	61.14
1977	94,452,000	66.74
1978	132,233,000	69.46
1979	195,112,000	68.61
1980	347,768,427	64.78
1981	475,974,837	53.91
1982	1 219 432 302	53.61
Fuente: La columna correspondiente a las mercancías exportadas a los EE.UU. es de elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas Históricas de México.		
* este total está en pesos a precios corrientes.		

Esta acción se llevó a cabo, por parte de los norteamericanos, para tratar de evitar que las consecuencias de la crisis fueran mayores y México se desestabilizara. Por parte de México se aceptó aún cuando el precio al que se compró el petróleo fue de 25 dls. por barril, muy por debajo del precio de mercado de 32.50 dls. por unidad y, además porque no tenía otra opción

para conseguir los recursos que necesitaba con urgencia para enfrentar el vencimiento de la deuda que agobiaba al país.

Esta acción es vista como un reencuentro con los EE.UU.¹⁷³ y, aunque no evitó el trágico desenlace del gobierno lopezportillista si dio tiempo para que México transitara hacia la administración de De la Madrid en relativa calma, dadas las condiciones críticas de la economía. La consecuencia ineludible fue la constatación de lo inevitable de la relación bilateral y la profundización de la dependencia comercial y financiera de México hacia los EE.UU.

¹⁷³ Rico, Carlos. *Hacia las Globalización*. Op. Cit, pp110-115.

2.8 Miguel De la Madrid. La administración de la crisis.

Muchos fueron los procesos sociales, políticos y económicos que tuvieron su culminación en los años ochenta, pero sus inicios son disímiles. Podemos hablar así de la fractura del sistema político vertical que caracterizó los treinta años anteriores -por lo menos- y cuyo rasgo fundamental fue la omnipotencia de la Presidencia de la República y la supremacía de toda autoridad política por sobre cualquier otro actor social o económico. También podemos hablar del final trágico del sistema económico impuesto con base en este esquema político, sistema que funcionó para el periodo llamado del "Milagro mexicano" pero que para finales de los sesenta y en los setenta comenzó a evidenciar su insuficiencia para afrontar los crecientes cambios en la economía mundial y la consiguiente transformación de las condiciones económicas del país. De la misma manera es preciso señalar el surgimiento de nuevos actores sociales y el fortalecimiento de otros que habían sido fuertemente reprimidos como las organizaciones no gubernamentales (ONG's) defensoras de los derechos humanos y partidos políticos de izquierda, respectivamente.

En el año de 1982, no es necesario repetirlo, México se encontraba en la peor crisis de las vividas hasta entonces, crisis económica, financiera, social, política, de valores, etc. Un panorama que ninguna persona quisiera enfrentar y, sin embargo, tocó a Miguel de La Madrid hacerlo. El cúmulo de factores adversos a la nueva administración comenzaba en lo interno; simplemente no tenía ningún margen de maniobra para lograr acuerdos que le permitieran superar las condiciones en que recibía al país, de ahí que las medidas que se tomaron para enfrentar la crisis fueron más bien de carácter administrativo que de otra índole.

Para atacar la crisis económica el Presidente puso en marcha desde los primeros días de su administración el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con objetivos específicos para el corto plazo; "reducir la inflación, proteger el empleo y la planta productiva y recuperar el crecimiento económico del país."¹⁷⁴ El programa buscó reducir el déficit del sector público contrayendo el gasto y aumentando los ingresos. Así se redujo el gasto en los sectores menos intensivos en mano de obra para no afectar el empleo, se incrementaron los precios y tarifas de bienes y servicios proporcionados por el Estado, se aumentó el IVA del 10 al 15% y se aplicó

¹⁷⁴ De la Madrid H. Miguel. *Las Razones y la Obras, crónica del sexenio 1982-88*. México presidencia de la República, tomo II, México, FCE, 1984, P. 185.

una sobretasa de 10% al ISR para los causantes cuyo ingreso fuera mayor a cinco veces el salario mínimo. Los ajustes a los precios y tarifas y a los impuestos continuaron a lo largo del sexenio.

Sin embargo, con el paso del tiempo, los esfuerzos por reducir la inflación no daban los resultados esperados debido a que la reducción del gasto público se veía contrarrestado por el alza en precios y tarifas, la situación llegó a un punto crítico cuando en octubre de 1987 los mercados de valores en todo el mundo, y en consecuencia también el mexicano, se desplomaron. Ante el peligro de caer en una espiral hiperinflacionaria, en diciembre de ese año, se firma el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) instrumento mediante el cual los sectores público, obrero, campesino y empresarial se comprometían a llevar a cabo esfuerzos para detener la inflación. La efectividad de este instrumento se vio reflejada en el hecho de que a partir de entonces y durante bastantes años se firmaron nuevas versiones de él.

En cuanto a la Deuda externa, De la Madrid se apresuró a demostrar que no era la intención del país el suspender los pagos. Hacerlo habría provocado, con toda seguridad, una crisis financiera a nivel mundial, pues otros países con grandes deudas como Brasil y Argentina estaban esperando la acción mexicana para actuar. Sin embargo el presidente decidió negociar con la banca internacional. Ya desde agosto de 1982 la administración de JLP había logrado acuerdos con el FMI mediante los cuales se otorgaba a México una moratoria de seis meses para el pago del principal y financiamiento para poder cubrir algunos compromisos de corto plazo, entre diciembre de ese año y enero de 1983 se logra recuperar la liquidez mediante un préstamo de 5 mil millones de dólares provenientes del FMI y de varios bancos extranjeros y la renegociación en los plazos para el pago de 20 mil millones de dos a ocho años con cinco de gracia¹⁷⁵.

Una nueva reestructuración se da entre septiembre de 1984 y agosto de 1985, esta vez se logra diseñar un calendario de pagos mas equilibrado entre 1985 y 1990 para un total de 48 mil millones de dólares. Después de los sismos de septiembre de ese año México logra una prórroga adicional de seis meses para el pago de 950 millones que vencían entre octubre y noviembre.

¹⁷⁵ Los textos de las cartas de intención se publicaron en la revista del Banco de Comercio Exterior en diversos números y se pueden consultar en una recopilación de textos de la Facultad de Economía de la UNAM, Véase: Rodríguez G. Mauro, comp. *Economía Mexicana, la etapa neoliberal*. México, FCE. UNAM, dos tomos, 1996.

Sin embargo, hacia 1986 México no había logrado cumplir a plenitud con las metas económicas que se habían trazado con el FMI. Ello aunado a las actividades del llamado "Consenso de Cartagena"¹⁷⁶ provocó un endurecimiento por parte de las instituciones financieras internacionales y en abril el FMI declaró que nuestro país ya no recibiría financiamiento de su parte. El nuevo plan económico de la administración, el *Programa de Aliento y crecimiento* (PAC), anunciado en junio de ese año incluía medidas para reducir la transferencia neta de capitales al exterior con el fin de dedicar esos recursos a la recuperación del crecimiento y una vez logrado ese objetivo estar en mejores condiciones para cumplir con las obligaciones internacionales¹⁷⁷.

A ojos de los acreedores este era un buen instrumento, de manera que en julio se llegó a otro acuerdo con el FMI. Dicho acuerdo abrió las puertas para una nueva renegociación con alrededor de 500 instituciones de crédito extranjeras, pero no fue sino hasta octubre cuando se alcanzó un convenio que incluía nuevos financiamientos por 12 mil millones de dólares que llegarían al país entre 1986 y 1987. Con estas negociaciones se obtuvo también el aplazamiento de los pagos del principal a lo largo de veinte años con siete de gracia. No obstante los primeros recursos frescos se empezaron a recibir hasta abril de '87. Es necesario reconocer los importantes esfuerzos que se llevaron a cabo durante el gobierno de De La Madrid en materia de deuda externa y tener en cuenta las situaciones coyunturales, como una caída adicional en los precios del petróleo o los sismos de 1985, dichos factores, aunados a la crisis heredada llevaron a que a fines del sexenio la deuda externa mexicana ascendiera a alrededor de 110 mil millones de dólares.

También se intentó reducir la dependencia del comercio exterior que se basaba en un 75% en las exportaciones petroleras. En ese renglón hubo avances importantes pues el valor de las exportaciones disminuyó de 16,602 millones de dls. en 1982 a 6,543 millones en 1988 mientras que el de los bienes manufacturados aumento de 3,386 a 12,381 millones de dls. en el mismo periodo¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Este grupo, formado por los principales deudores de América Latina, pretendía encontrar soluciones en conjunto para la cuestión de la deuda externa, sin embargo los acreedores internacionales lo acusaron de tratar de crear un "club de deudores" Véase Rico, Carlos. Op. cit. pp. 147-150

¹⁷⁷ Una relación completa de los planes, pactos y programas se puede apreciar en el relato del propio Presidente De la Madrid, *Las razones y las Obras*. Op. Cit.

¹⁷⁸ INEGI, *Agenda estadística 1989*. México, INEGI, 1989.

Así las cosas en lo que respecta al manejo del problema financiero durante el sexenio 1982-88, por lo que toca a la situación política externa cabe decir lo siguiente. La política exterior de esta administración estuvo regida por dos ejes principales que operaron a lo largo de los seis años comprendidos; el primero se refiere a los conflictos que se dieron en Centroamérica y que México consideró como amenazas de tal grado que fue necesario tomar un papel activo en ellos. El segundo eje fue, sin duda, la relación con los EE.UU., como ya se mencionó esto era debido tanto a que ese país era el principal acreedor de nuestro país como por la influencia que tenía en los organismos financieros internacionales pero, además, por la creciente conflictividad que sufrieron una serie de temas de carácter bilateral como la lucha contra el narcotráfico, la migración ilegal y el intercambio comercial.

Con respecto a Centroamérica, la situación originada por el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua, el crecimiento de los grupos revolucionarios en El Salvador y las actividades de apoyo de los EE.UU. hacia los grupos contrarrevolucionarios en ambos países, llevaron a que los conflictos locales se regionalizaran y, para 1983 se convirtieran, a ojos de México en una amenaza para la seguridad nacional de nuestro país¹⁷⁹. Pero también otros países ubicados en la región vieron la escalada del conflicto como una amenaza, de ahí que, a iniciativa de México se reuniera con Colombia, Venezuela y Panamá y acordaran constituir un grupo a través del cual actuar de forma multilateral para contribuir a la solución de los conflictos centroamericanos, de esa forma nace en febrero de 1983 el llamado Grupo Contadora¹⁸⁰.

Las actividades y acciones de este grupo van a atravesar por diferentes etapas y llegarán a su punto máximo en los años de 1984 y 1985 con la elaboración y propuesta de dos actas, las cuales eran propuestas de convenios para solucionar los conflictos. En estos instrumentos se reunían las posiciones de cada actor en el conflicto y se pretendía dar respuesta a cada una de ellas, como resulta lógico era muy difícil dar satisfacción a todas las demandas y, en realidad esto nunca se logró puesto que la posición

¹⁷⁹ Además de los documentos oficiales, que son muy claros al respecto, véase el estudio de: Aguilar Zinser, Adolfo. "México y Centroamérica", en González Casanova, Pablo, coord. *México Ante la Crisis*. México, Siglo XXI, 1985

¹⁸⁰ Los pormenores del proceso político de Contadora se pueden consultar en: Ortiz Taboada, Mónica. *Relación de Contadora*. México, SRE - FCE, 1989.

norteamericana ante la situación siempre fue de rechazo a cualquier arreglo¹⁸¹.

El origen del desencuentro entre Contadora y los EE.UU. era que éstos veían la situación centroamericana como un intento soviético-cubano de intervenir en el continente y, por tanto, querían aplastarlo sin mediar negociación alguna, es decir privilegiaban la vía armada como parte de su política anticomunista mundial que para ésta época estaba en pleno auge. Por su parte los países latinoamericanos veían la crisis como fruto de la pobreza y las limitaciones económicas, políticas y sociales de la región, por lo cual, decían, responder con las armas sólo llevaría al agravamiento del conflicto y se extensión.

A pesar de lo amplio del esfuerzo diplomático de Contadora y del posterior apoyo que recibió del llamado Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) en 1985, lo cierto es que Contadora nunca pudo convencer a los EE.UU. de abandonar su visión estrecha y belicista por lo que nunca fue seriamente tomado en cuenta por éste país¹⁸² y, por tanto, nunca tuvo logros significativos mas allá de prolongar la vía diplomática y mantener, de esa forma, una esperanza de que el conflicto se solucionara. Sin embargo eso no quiere decir que se demerite su trabajo, de hecho el mantener a los actores centrales en la mesa de negociación ayudó a que los norteamericanos tuvieran pocos argumentos para desencadenar abiertamente la agresión que tuvieron que llevar a cabo en forma de lo que se ha llamado "conflicto de baja intensidad"¹⁸³.

A fin de cuentas el conflicto, a pesar de su prolongación en el tiempo, no se extendió en la forma que los países de Contadora temían y, eventualmente, fue bajando de intensidad, sobre todo a partir de fines de 1986 con el estallamiento del escándalo Irán-contras en el interior de los

¹⁸¹ A este respecto cabe señalar que los EE.UU. estaban gobernados en ésta época por la facción más extremista de la derecha norteamericana encabezada por el propio Presidente Reagan, y para ejemplificar su posición ante el conflicto centroamericano se pueden ver sus discursos e iniciativas, consúltese: "Central America Democracy, Peace and Development Initiative". Washington. D.C. february 3, 1984. en: *President Reagan; The quest for peace, the cause of freedom (selected speeches on the US and the world)*. US Information Agency. Washington 1988.

¹⁸² De hecho los sectores más obtusos -que dicho sea de paso abundan en la administración norteamericana- llegaron a pensar que el hecho de que México tratara de evitar la invasión de Nicaragua y la caída del gobierno sandinista era porque el gobierno mexicano había llegado a un arreglo con la URSS para proteger al comunismo en Centroamérica a cambio de que la izquierda interna se mantuviera disciplinada. Véase: Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución mexicana*. México, Cal y Arena. 1992.

¹⁸³ Para los pormenores de esta modalidad de intervención véase: Vergara Meneses, Raúl. Et. Al. *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*. San José, Costa Rica, DEI, 1989.

EE.UU. que fue lo que llevó a que la administración de ese país disminuyera un poco su agresividad contra la Revolución nicaragüense¹⁸⁴.

Como ha sido mencionado en muchas investigaciones¹⁸⁵, el episodio de Contadora viene a constituirse en un capítulo singular en la historia de la diplomacia y la política exterior mexicanas, hasta entonces caracterizadas por la actitud pasiva y no comprometida ante los conflictos de terceros países. Y esto obedece a una razón muy lógica y sencilla; hasta entonces nunca, en épocas recientes, se había visto en peligro la soberanía ni la integridad territorial que potencialmente pudieron ser seriamente afectadas por el conflicto centroamericano que se convirtió, por ello, en un asunto de seguridad nacional.

Esto, incluso, es reconocido en el propio documento básico de la administración de De la Madrid, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuando se habla, por vez primera en un documento oficial hecho público, de la importancia de la seguridad nacional y se delinean las acciones a seguir para salvaguardarla¹⁸⁶.

La disolución paulatina de la amenaza en Centroamérica vino también de la mano del debilitamiento de la fuente del "mal", como solía Ronald Reagan referirse a la Unión Soviética, hasta su desintegración en 1989. En efecto el reavivamiento del conflicto este-oeste o el recalentamiento de la guerra fría, como se le llamó en su momento, que se vivió en la década de los ochenta surgió por varias razones. Primero la decadencia en que vivían los EE.UU., con crisis económicas, inflación, falta de crecimiento, agudas pugnas políticas internas, crisis de valores morales por causa de la derrota en Vietnam y su correspondiente "síndrome". Todo eso que durante la administración Carter no hizo sino agudizarse, Ronald Reagan lo usa para ganar las elecciones señalando que es el comportamiento pacifista y conciliatorio de Carter lo que ha hecho decaer a los EE.UU. y ya durante su gobierno toma las medidas para reactivar la confrontación con la URSS y,

¹⁸⁴ Para una visión más amplia del conflicto centroamericano desde el punto de vista de los EE.UU. consúltese: Ambrose, Stephen E. *Hacia el Poder global, La política exterior norteamericana desde 1938 hasta Reagan*. B. Aires, GEL. 1992.

¹⁸⁵ Por ejemplo: Rico F, Carlos. "Entre el conflicto y el acercamiento con EE.UU. (1982-1988)" en: *Hacia la globalización*. Tomo VIII de la colección; México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores. México. Senado de la República. 2000.

¹⁸⁶ El inciso 2.3, titulado: Fuerzas armadas y seguridad nacional, se refiere a la seguridad nacional como "...la herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.". Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

con base en la movilización de la sociedad alrededor de la producción militar sacar a su país de la situación¹⁸⁷.

Aunque económicamente esta política militarista sólo le dio a los EE.UU. un par de años de bonanza (Véase la tabla siguiente), sus impactos políticos fueron muy considerables puesto que la agresividad norteamericana llegó precisamente en un momento en que la Unión Soviética estaba debatiéndose en una crisis del sistema burocrático-militar que la dominaba a ella y a todos los países bajo su dominio, la "Nomenklatura"¹⁸⁸. Después de la muerte de Leonid Brezhnev, en 1982, el último Secretario de Partido que gobernó durante un periodo prolongado de tiempo, se sucedieron varios dirigentes ancianos que murieron al poco tiempo hasta que fue seleccionado para gobernar Mijail Gorbachev.

Tasa de crecimiento del Producto interno bruto en los EE.UU. 1980-1987.	
AÑO	PORCENTAJE
1980	0.0
1981	2.1
1982	1.0
1983	6.0
1984	6.2
1985	2.4
1986	2.2
1987	2.4

Fuente: OCDE. Economic, Perspective internationale. Centre D'information internationale, Bruselas. 1989.

Sin embargo la crisis política, con todo y ser importante no era nada comparada con la aguda situación económica que atravesaba la URSS; el sostenimiento de la carrera armamentista durante la guerra fría y los costos para mantenerse como potencia (subsidiar a los aliados, financiar agresiones a otros países, etc.) aunados a la ineficiencia de su sistema de producción, habían llevado a este país prácticamente a la parálisis para el año de 1985, cuando Gorbachev asume el poder. Las políticas con que Gorbachev intenta solucionar los problemas internos e internacionales de la URSS se concentran en dos ejes que son la reestructuración y la transparencia (Perestroika,

¹⁸⁷ Una reflexión amplia de la situación política norteamericana que explica su comportamiento hacia Centroamérica se puede ver en: Vérea Campos, Mónica, y Barros Horcasitas, José Luis. Coords. *La Política exterior norteamericana hacia Centroamérica, reflexiones y perspectivas*. México, UNAM - FLACSO - Porrúa, 1991.

¹⁸⁸ Gorbachev, Mijail. *Perestroika*, México, Diana, 1987.

Glasnots, respectivamente)¹⁸⁹, pero en el fondo lo que se quería era ampliar las libertades de la sociedad para que esta se hiciera más eficiente y respondiera produciendo. Los resultados de este intento de recuperación fueron el más rotundo fracaso que haya vivido algún país en la etapa moderna de la historia puesto que eventualmente el sistema, el país y el bloque que encabezaba se colapsaron y desapareció la URSS y el Bloque socialista a fines de los años ochenta¹⁹⁰.

Es en este marco que debemos hacer referencia al segundo de los ejes de la política exterior mexicana en la administración de Miguel De La Madrid. Toda vez que con esa situación en el contexto internacional. Los EE.UU. reasumieron la proyección mundial de su política y volvieron a dejar en segundo plano la política continental y las relaciones con México en particular. Ya desaparecida la prioridad que se le había dado a nuestro país por causa de su capacidad energética ésta no fue un factor más que pudiera beneficiarnos en la misma medida que en los años precedentes, México pasó a ser, nuevamente, el "patio trasero"¹⁹¹, sobre todo después de que fueron los EE.UU. los que evitaron la debacle mexicana con las compras de emergencia que hicieron de petróleo a fines de la administración de López Portillo, y de que la deuda mexicana con ese país se incrementó considerablemente. A ojos de los norteamericanos México debía llevar adelante una política complaciente con Washington y por ello causó desconcierto y sorpresa el activismo mexicano en el caso de Centroamérica.

Pero esa situación no se repitió en otros aspectos de la relación bilateral, en los cuales, verdaderamente a nuestro país no le quedó más remedio que ser accesible con las demandas norteamericanas: Por ejemplo en el caso del combate al narcotráfico. México se había convertido en la puerta de entrada de toda clase de drogas ilegales a Norteamérica provenientes desde el sur del continente, ante esto los norteamericanos exigían constantemente al gobierno mexicano que intensificara e hiciera más eficiente el combate al narcotráfico, cosa que México no podía hacer fácilmente debido a los problemas estructurales que padecían los organismos de seguridad pública, básicamente: la corrupción.

¹⁸⁹ Véase: Gorbachev, Mijail.. Op. Cit.

¹⁹⁰ Un relato pormenorizado de los acontecimientos que llevaron a este resultado se puede ver en: Antal, Edit. *Crónica de una desintegración*. México. FCPyS, UNAM. 1994.

¹⁹¹ En esta época es que toma mayor fuerza esta percepción que siempre había estado presente en la política exterior norteamericana y se menciona con frecuencia en los medios de comunicación.

Sin embargo uno de los primeros programas del gobierno de De la Madrid había sido el llamado de la "renovación moral de la sociedad" que precisamente estaba dirigido a aminorar esta situación¹⁹², obviamente no obtuvo grandes resultados e, incluso, las acciones mexicanas al ser de naturaleza débil provocaron que la posición norteamericana se endureciera, sobre todo a raíz del asesinato de un agente de la agencia norteamericana de combate al narcotráfico, la Drugs Enforcement Agency (DEA)¹⁹³.

Otro ejemplo de las fricciones en la relación bilateral fue el referente al crecimiento del comercio entre los dos países. Como se recordará, en el año de 1942 se firma un Convenio comercial que es benéfico para los EE.UU. pero no tanto para México, la única ganancia que nuestro país tenía era que aseguraba cuotas de exportación de una gran cantidad de productos, posteriormente México pugna por denunciar ese Convenio hasta que lo logró en 1950. A partir de entonces el comercio entre los dos países se llevó a cabo bajo reglas internacionales y de acuerdo a las legislaciones propias de cada nación pero no existió ningún tipo de estructura jurídica que lo regulara. Para los años ochenta esto era algo grave dado que año con año se incrementaba el volumen de dicho comercio y no se tenía un control de ello. Cuando los norteamericanos pedían a México que se procediera a negociar, México se negaba bajo dos consideraciones, una referente a la soberanía del país para regir sobre su comercio y con base en ello rechazaba esos intentos de limitar su soberanía. El segundo argumento era que el modelo de economía mixta que privaba en México hacía corresponsable al gobierno y a la industria privada sobre la planeación del crecimiento industrial. En realidad la verdadera razón era que décadas enteras de proteccionismo habían creado una industria bastante deficiente que era incapaz de competir internacionalmente, lo cual llevaba a que se le condenara a la extinción si se abrían las fronteras al comercio como pedían los norteamericanos¹⁹⁴.

Por supuesto los industriales mexicanos eran los que estaban detrás de la negativa a la negociación comercial con los norteamericanos, pero el sector comercial y los propios EE.UU. acabaron imponiéndose, de tal

¹⁹² De la Madrid, Miguel. *Las Razones y las Obras*. México, Presidencia de la República, 1989.

¹⁹³ Como consecuencia de este episodio los EE.UU. arrojaron sus presiones sobre México y reforzaron el combate al narcotráfico en su frontera, ambas acciones perjudicaron notablemente al comercio y a la economía mexicana y de ahí que se procediera a acordar con los norteamericanos la solución de esta problemática.

¹⁹⁴ Un estudio amplio al respecto de este tema se encuentra en: Ten Kate, Adriaan, y De Mateo Venturini, Fernando. "Apertura comercial y estructura de la protección en México". en, *Comercio Exterior*, vol 39, núm. 6, México, junio de 1989, pp 497-511.

manera que poco a poco se fueron profundizando y ampliando la serie de políticas internas destinadas a liberalizar la economía mexicana y que en conjunto, a través del tiempo se han conocido como el "neoliberalismo".

Ésta es la divisa que ha marcado a través del tiempo a las administraciones presidenciales a partir de la que aquí se analiza; el neoliberalismo, por tal cosa se conoce a la serie de políticas destinadas a desregularizar las economías que hasta antes de su aplicación habían sido reguladas centralmente por los gobiernos, ello no sólo en México sino en todo el mundo. Así que la apertura comercial, la venta de empresas estatales, la eliminación de todo tipo de controles a la libre circulación de mercancías, la derogación de leyes restrictivas al comercio, etc. Todo ello forma parte de las llamadas "políticas neoliberales" y, por tanto, despiertan gran oposición dentro de los sectores nacionalistas.

Por lo tanto no es de sorprender que a raíz del comienzo de su aplicación en la administración de De la Madrid la situación social al interior del país se haya polarizado de tal manera que, eventualmente, se verán surgir una serie de organizaciones, grupos y partidos políticos opuestos a éstas políticas que van a disputar, ahora de forma verdaderamente seria, el poder al grupo dominante¹⁹⁵.

En este contexto es que se va a dar el entendimiento comercial con los EE.UU. que va a comenzar, primordialmente, con la serie de políticas de reconversión industrial, liberalización comercial, etc., todo aquello que ya ha sido previamente mencionado. En segundo término con la adhesión de México al GATT, que, precisamente, va a poder darse debido al proceso de adecuación en que las políticas neoliberales comprometen al país.

La entrada al GATT (AGAC, en español, Acuerdo General de Aranceles y Comercio,) ocurre en 1986. Al respecto, vale la pena mencionar algo sobre este episodio ya que, como se recordara al principio de la administración de López Portillo se había dado un gran debate interno tendiente a formalizar la entrada del país a ese organismo, pero cuando la riqueza petrolera fluyó al país y la fortaleza del Estado en la economía se incremento el Presidente decidió cancelar esa posibilidad. Para la administración de De la Madrid, en cambio la pertenencia al GATT era una

¹⁹⁵ Véase el relato del surgimiento de la llamada "sociedad civil" que se hace en: Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución mexicana*. Op. Cit.

cuestión imperativa pues sólo mediante la adecuación e integración de México a las corrientes comerciales internacionales se veía posible la superación de los graves problemas nacionales.

Finalmente, en esta administración, el proceso de acercamiento y acuerdo con los EE.UU. culminara en 1987 con la firma del documento "Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión" que ha sido llamado "Entendimiento marco". Dicho documento es el antecedente directo del TLCAN, dado que con base en él es que da comienzo el proceso de adecuación de normas y procesos comerciales y económicos que después harán necesaria su formalización en el citado Tratado.

De tal manera que hacia el final de la presidencia de De la Madrid, con un gobierno que ha hecho todos sus esfuerzos por reorientar la economía y adecuarla a las necesidades de los mercados internacionales, México se encuentra ahora sí, como diría la famosa frase atribuida a don Porfirio Díaz, "tan lejos de dios y tan cerca de los EE.UU." Dado que los resultados que arroja la evaluación de las políticas sexenales, tanto en el plano interno como en el externo llevan a la conclusión de que la dependencia de EE.UU. se ha incrementado notablemente, de acuerdo a los siguientes criterios:

(1) El impacto de la crisis ha creado un nivel de desempleo que sólo ha podido ser matizado mediante la emigración, legal e ilegal a los EE.UU.

(2) Las políticas sectoriales internas, la entrada al GATT y el "Acuerdo marco" orientan el sistema comercial de México hacia la compatibilidad con el régimen comercial internacional y el de los EE.UU. Lo que se refleja en la practica con el crecimiento del sector manufacturero, principalmente de maquila en el país y;

(3) La política externa del país se orienta, mediante la compartamentalización de los asuntos bilaterales, hacia la armonización, buscando reducir al mínimo los roces con la política exterior norteamericana.

Por su parte la política multilateral, aún cuando da muestras de iniciativa e independencia, se mueve dentro de los marcos que la política norteamericana le impone y no mas allá de ellos.

(1)

Tasas de desempleo en México como porcentaje de la PEA.	
Año	%
1982	4.7
1983	11.7
1984	12.6
1985	13.4
1986	17.8
1987	20.7
1988	23.4

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1990.

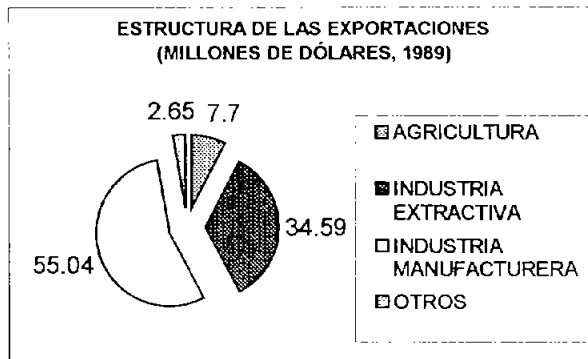
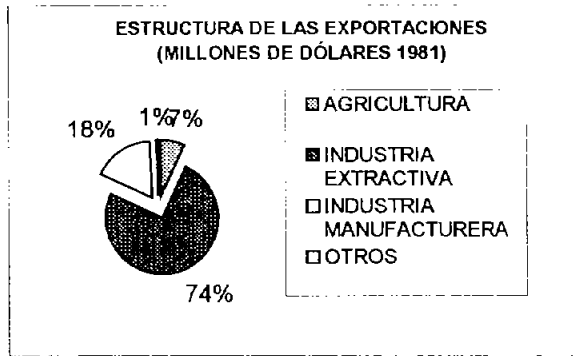
Evolución del salario mínimo en México		
Año	Salario, pesos, precios corrientes	Salario en dólares, cotización corriente
1980	163	7.11
1981	210	8.56
1982	364	6.36
1983	523	3.47
1984	816	4.41
1985	1,250	4.02
1986	2,480	3.88
1987	6,470	4.61
1988	8,640	3.77
1989	10,080	4.05

Fuente: Comisión nacional de los Salarios Mínimos. Reporte de evolución del ingreso, 1990.

(2)

Evolución en la estructura de las exportaciones, porcentaje del total		
Sector	1981	1989
AGRICULTURA	7.04	7.7
INDUSTRIA EXTRACTIVA	74.79	34.59
INDUSTRIA MANUFACTURERA	17.64	55.04
OTROS	0.55	2.65
TOTAL (miles de millones de dls.)	19,420	22,765

Fuente: Banco de México. Reporte Anual 1990.



De tal manera que, en términos del proyecto de nación que había venido construyéndose desde la década de los años treinta y aún más, desde el triunfo de la Revolución, la administración de De la Madrid significa un retroceso en la vigencia del nacionalismo en México, pero a cambio se comenzó a construir un nuevo sistema económicamente moderno y que responde, al parecer, de mejor manera a las nuevas circunstancias de la economía mundial. Aunque en su momento muchas fueron las voces que se alzaron para denunciar el sistema neoliberal¹⁹⁶, lo cierto es que ha prevalecido a través del tiempo, hasta nuestros días, y es en dicho marco que se debe explicar al México de fines del siglo XX.

¹⁹⁶ Ortiz Wadgymar, Arturo. *El fracaso Neoliberal en México, seis años de fondomonetarismo 1982-88*. México. Nuestro Tiempo, 1989.

Hasta aquí hemos esbozado el proceso a través del cual, según el planteamiento inicial, México entro en una dinámica ineludible que paso a paso fue construyendo convergencias económicas y políticas, a pesar de las serias diferencias que en algunos momentos se presentaron con los EE.UU.

Hemos visto cómo los reclamos mexicanos para que su vecino del norte compartiera un poco de su prosperidad no sólo con nuestro país sino con el resto de América Latina, dieron algunos pocos resultado después de muchos años de esfuerzo y negociación diplomática.

También se ha descrito cómo México supo aprovechar, en la mayoría de los casos, las coyunturas políticas y económicas internacionales y usar su capacidad, a veces aumentada o disminuida por estas mismas coyunturas, para obtener de los EE.UU. los recursos y el apoyo político que le permitieran consolidar el propio proceso político interno y, a la vez, aumentar su relación con la economía y el pueblo norteamericanos.

Todo esto, como decíamos, a pesar de los desencuentros, las diferencias o los francos enfrentamientos en que la política bilateral y la multilateral, colocaron a ambos sistemas políticos, así demostrado, por ejemplo, en el caso del conflicto centroamericano.

Las cifras y los acontecimientos políticos nos muestran cómo a cada periodo presidencial mexicano corresponde un aumento gradual de la creciente convergencia económica, política y social, ello debido a que el interés de la nación mexicana ha encontrado su satisfacción, según parece ser el planteamiento de los responsables de la política nacional, en ese proceso de convergencia.

De tal manera que las decisiones de diversa naturaleza, política, económica social, etc. terminaban llevando a México a la situación en la que se encuentra actualmente, es decir en un proceso de complementación económica y social que tarde o temprano se reflejará en lo político.

Es por ello que, a continuación veremos cómo todo este proceso señalado cristaliza en la negociación, adopción y puesta en practica del ya multicitado TLCAN, y cómo este Tratado ha ido transformando la relación bilateral México - EE.UU., específicamente en lo referente al tema principal de ese trabajo; la seguridad nacional.

CAPITULO 3.

LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

Para fines de la década de los años ochenta México está sufriendo una profunda transformación, tal como ha sido anotado en el capítulo anterior, los cambios experimentados en las estructuras nacionales jurídica, política, económica y social alejan al país del modelo de nación que hasta principios de esa misma década parecían inamovibles, permanentes. El modelo derivado del "nacionalismo revolucionario" que evolucionó a lo largo del siglo y que para esta época está siendo desplazado.

De la misma forma como la bipolaridad, la existencia de la Unión Soviética, el comunismo y el muro de Berlín parecían haber llegado para quedarse y ser una constante en la historia mundial, repentinamente (en términos históricos) desaparecieron, en esa misma medida las verdades tradicionales durante el siglo veinte se transforman al final de éste y México se sumerge en la serie de cambios que va a traer consigo el llamado proceso de globalización y, como estrategia de inclusión en él, el neoliberalismo.

Las políticas neoliberales, como ya se había anotado, llegan a México con la administración de De la Madrid pero no son nativas de ningún país subdesarrollado, en su origen provienen de las políticas restrictivas que la Primer Ministro Thatcher impone en Inglaterra, y con las cuales logra superar el estado crítico de la economía inglesa desde fines de los años setenta y los ochenta¹. Tal corriente política y de pensamiento económico lo retoma Ronald Reagan y lleva a cabo su aplicación en la economía norteamericana, aunque como ya se anotó en el capítulo anterior aquí no tuvo gran éxito. Tales episodios se conocen como el "tatcherismo" y la "reaganomics"².

En México, la aplicación de las políticas liberalizadoras y desestatizantes que en su conjunto se conocen como neoliberalismo son aplicadas por un grupo de administradores, economistas y políticos que la opinión pública dio en llamar los "tecnócratas" por ser estas personas profesionales desligados de la vida cotidiana de la población y solamente actuar según las instrucciones o "recetas" impuestas por los organismos

¹ Aunque a costos socialmente muy altos que llevaron a una inestabilidad interna en ese país, por ejemplo las huelgas obreras y mineras que menudearon por aquel entonces.

² Véase: Wadgimar, Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. México, Nuestro tiempo, 1988. Págs. 13-17.

financieros internacionales y los acreedores mundiales, sin importar las consecuencias sociales de ello³.

El más destacado de estos neoliberales fue Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto durante la administración de De la Madrid y, en virtud de sus "logros", candidato a la presidencia de la República en 1988.

³ En términos generales las características de este grupo dirigente, sus acciones y las consecuencias de ellas pueden verse en: Centeno, Miguel Ángel. *Democracy within reason, Technocratic revolution in Mexico*. The Pennsylvania State University Press. 1994.

3.1 Carlos Salinas de Gortari, el sexenio neoliberal.

Tal como lo anunciara Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión, después de unas elecciones discutidas, por decir lo menos⁴, la nueva administración buscaría "...nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América (que son) ámbito de oportunidades y delicadas diferencias.... Atenderemos los agudos problemas bilaterales de la deuda y el comercio..... Estos retos nos exigen, por respeto a nuestros pueblos, el más decidido esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa."⁵

Aunque es aventurado el afirmar que tal posición anunciaba tan tempranamente la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se daría posteriormente, tal declaración no deja de ser indicativa de la voluntad que animaría a la presidencia salinista de formalizar y profundizar la relación con los EE.UU., haciendo con ello un ejercicio en el cual asumía lo que para ese momento era ya una realidad ineludible: la profunda dependencia de la economía mexicana de la norteamericana, vía comercio exterior y provisión de capital externo⁶.

Relación comercial y financiera de México con EE.UU. 1990. (millones de dls.)							
Exportaciones	% del total	Importaciones	% del total	Deuda pública externa con EE.UU.*	% del total	Inversión Extranjera Directa de EE.UU.^	% del total
27,968.45	68.7	25,954	62.4	20,116.3	28.86	2,308	62

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, Informe anual 1992, e INEGI, Anuario estadístico 1991.

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, datos al último trimestre del año, fuente: Página electrónica de la SHCP, al 30 de junio de 2003; <http://www.shcp.gob.mx/eofp/index.html>

^SECOFI, Dirección general de inversión extranjera. Informe anual 1993.

⁴ Durante el proceso de designación de candidato a la presidencia se da la escisión del partido oficial de Cuauhtémoc Cárdenas y su grupo, la llamada "corriente renovadora", que reivindicaban la vía nacionalista frente al neoliberalismo, quienes posteriormente conformaron un movimiento social y político encarnado en el llamado "Frente Democrático Nacional" de tal magnitud que los llevó a disputar palmo a palmo la presidencia y, según algunas estimaciones, sólo mediante el fraude masivo pudo el sistema político imponerse y mantener el poder.

⁵ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República en: *20 Años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*. México, SRE, 1991. pp. 123.

⁶ En los posteriores mensajes a la nación, con motivo de los informes presidenciales de cada año, el Presidente Salinas iría dando cuenta de la creciente interrelación con EE.UU. hasta la decisión de entrar en negociación: para el TLCAN y su entrada en vigor en 1994. IDEM, Págs. 128 y sigs.

Por ello, sin olvidar que desde fines de los años ochenta y principios de los noventa se sucedieron una serie de factores internacionales, nacionales y bilaterales que constituyeron retos formidables para la Nación⁷, podemos afirmar que para México, casi desde el inicio de la administración del Presidente Salinas no hubo otra prioridad de política exterior, ni mayor consideración de seguridad nacional que el llegar a un acuerdo firme, formal y amplio con los EE.UU. que diera certidumbre a la relación comercial con ese país y ayudara a resolver, colateralmente, otros problemas de la relación bilateral con base en el acuerdo que dicho tratado generaría al identificar crecientemente los criterios económicos y políticos entre ambas naciones. Además de lo anterior, por supuesto, se buscaba que mediante el incremento del comercio y la inversión resultante de un Acuerdo comercial se resolvieran los agudos problemas financieros que el país padecía.

Tal iniciativa no era gratuita, para esta época estaba ya en vigor el Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Canadá⁸ (además del Tratado más añejo que habían firmado los norteamericanos con Israel -1985- aunque éste más por motivos y presiones políticas que por verdadera necesidad comercial) y éste se constituía en un ejemplo de los beneficios que podía acarrear el formalizar y ampliar las relaciones comerciales que, como se dijo con anterioridad, después de la denuncia del Acuerdo comercial de 1942, había carecido de marco regulatorio.

Otra circunstancia que jugaba a favor de las expectativas del Presidente Salinas era el ambiente mundial enmarcado en los procesos de regionalización que cada vez cobraban mayor importancia como vía de superación de las problemáticas económicas, como habían demostrado los llamados tigres asiáticos y la Comunidad Económica Europea. Tal como se explicó en el primer capítulo, la regionalización ha sido uno de los procesos más fuertes e importantes por sus consecuencias en el destino de la mayoría de los países del mundo, en el caso particular de nuestro país fue precisamente el éxito del proceso de regionalización de la Unión Europea lo que incentivó al presidente Salinas a tomar la decisión de proponer al

⁷ En este periodo se da la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y, con ello, el fin de la guerra fría, nada menos, pero todo eso no vendría sino a reforzar la certidumbre de que el futuro económico y político de México pasaba por el creciente acercamiento con los EE.UU. como potencia vencedora de tales procesos y futura nación hegemónica mundial.

⁸ Precisamente había entrado en vigor el 1º de enero de 1989. Para un análisis comparativo de ambos tratados véase; Rosas G. Mª Cristina. "El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: Semejanzas y deferencias con el TLC entre Canadá y Estados Unidos". En *Relaciones Internacionales*, num. 57, enero-marzo 1993, pp 55-62.

Presidente de los Estados Unidos, George Bush, la negociación de un instrumento comercial que, a la postre, resultó ser el TLCAN⁹.

El anuncio se hizo oficial al final de la reunión que sostuvieron ambos presidentes en Washington, el 10 de junio de 1990. En el comunicado conjunto que resulta de dicho acto se dice:

"Los presidentes comparten el compromiso de forjar una relación económica vigorosa para mantener un crecimiento sostenido y abrir mercados, y para que el comercio y la inversión entre ambas naciones se expanda aún más.

Los dos presidentes han determinado que un tratado de libre comercio es el mejor vehículo para lograr estos objetivos y acordaron, por tanto, proceder para lograr este propósito."¹⁰

Una vez echado a andar el proceso legal, el Presidente Salinas se encargó de comunicar una invitación al Primer ministro canadiense, Brian Mulroney, para que ese país se sumara al proceso de negociación del, en ese momento, TLC. La respuesta de Canadá, en donde hubo una fuerte oposición desde el principio -incluso de sectores oficiales-, se supo hasta el 21 de septiembre de ese año cuando, mediante un comunicado dirigido al Presidente Salinas, el primer ministro canadiense acepta sumarse a las negociaciones que, para ese momento, ya estaban en curso de manera bilateral entre México y EE.UU.

Cada país tuvo que llevar a cabo estrategias de convencimiento de carácter interno para que la idea del tratado comercial y sus repercusiones fueran aceptadas por sus respectivas poblaciones: En Canadá, además de los argumentos de los posibles beneficios económicos, que de alguna manera ya se tenían debido al tratado existente entre este país y los EE.UU. desde hacía algunos años, se utilizó el argumento de la ayuda que esto significaría para apoyar a un país como México a superar sus dificultades económicas, las cuales se extenderían a más naciones pobres. Dicho argumento ayudó a

⁹ Aun cuando los documentos confirman que la intención de hacer algo tendiente a ampliar la apertura comercial, como lo prueba el párrafo del mensaje de toma de posesión que hemos reproducido, la certeza de la acción, sobre todo en un ambiente interno que le era adverso al Presidente Salinas, no estaba tan clara y es, según algunos analistas, hasta el regreso de una gira por la Unión Europea y después de haber sondeado la posibilidad de apoyo europeo al proceso de desarrollo mexicano que el Presidente mexicano, ante la negativa europea, no tiene más opción que enfilar todos sus esfuerzos hacia la "alternativa norteamericana".

¹⁰ "Comunicado Conjunto de los presidentes de México y EE.UU. expedido en la ciudad de Washington, 10 de junio de 1990", este documento y la mayor parte de los documentos oficiales mexicanos al respecto del tema pueden verse en: Arriola, Carlos, compilador. *Documentos básicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: Porrúa-SECOFI, 1994, (el documento citado es el número 43, p.391)

convencer a algunos sectores de ese país que tiene a la "seguridad humana" como su divisa principal (es decir la idea de que ni Canadá ni ninguna nación próspera del planeta estará realmente segura sino hasta que en el mundo en su totalidad se erradiquen los problemas graves como la pobreza que generan el clima de inestabilidad y la mayoría de las confrontaciones en el mundo).

Por su parte en los EE.UU. el Presidente Bush, sabiendo que las fuerzas opuestas al tratado eran muchas y muy poderosas, entre otras las agrupaciones sindicales más grandes, los ambientalistas, los promotores de los derechos humanos, los demócratas, etc. (todas ellas con intereses económicos, políticos, sociales e incluso raciales opuestos a México) decide llevar el tratado a las instancias legislativas norteamericanas por la vía del "Fast Track", esto es; que una vez que terminaran las negociaciones entre los tres países el texto se presentaría al Congreso para su aprobación o rechazo en su conjunto, sin discutirse en su contenido. La solicitud para este proceso se presentó el 25 de septiembre del mismo año de 1990 y la aprobación se obtuvo el 27 de febrero de 1991.

Por lo que toca a nuestro país, la oposición a la idea del tratado fue muy fuerte desde el momento mismo en que se hizo pública. Los partidos políticos, para este momento y en virtud de la poca claridad del resultado electoral que llevó al poder al Presidente Salinas, se habían convertido en un serio reto a la acción presidencial que tuvo que buscar la legitimidad por la vía de los hechos, con acciones que golpearon a las cabezas más visibles de la corrupción y el corporativismo como el encarcelamiento de los líderes del sindicato petrolero por corrupción¹¹.

De tal manera que una acción tan trascendente como la negociación de un amplio tratado comercial en el que, se pensaba, se comprometería la capacidad del país para decidir sobre sus recursos naturales, su industria, su legislación, etc., sería rechazada de inmediato. Por esa razón el gobierno llevó a cabo una tarea de convencimiento a gran escala, a través de publicidad constante en los medios de comunicación y de la organización de foros de discusión que, presuntamente, dieron cabida a la opinión pública

¹¹ A sólo 40 días de iniciado el sexenio se encarcela a Joaquín Hernández Galicia, líder del sindicato petrolero, tres meses después se obliga a renunciar al líder del sindicato de maestros, Carlos Jongitud Barrios. Públicamente estos hechos se hicieron pasar como parte de la voluntad de combatir la corrupción y fue muy aplaudida por la población en general, pero en realidad con esas acciones el Presidente se deshizo de enemigos poderosos y obtuvo el control de dos de los sindicatos más influyentes y los sustrajo de la influencia de la oposición.

nacional sobre el asunto del tratado. El más importante de estos foros fue el "Foro nacional de consulta sobre las relaciones económicas de México con el mundo"¹² que el Senado llevó a cabo y a través del cual, se supone, se dio cabida a las ideas opuestas al tratado y tras el cual el gobierno obtuvo el apoyo del poder legislativo para las negociaciones y la posterior firma del TLCAN.

Aún así en los tres países el tratado fue un asunto que causó inestabilidad dado el grado de discusión, oposición y protesta que despertó, de tal manera que desde antes de su existencia formal el TLCAN fue objeto de las consideraciones referentes a la seguridad interna de las naciones partes. Sobre todo en México, pues el temor a que se cediera a las presiones norteamericanas para despojar al Estado, y a la nación, de sus posesiones más redituables -y además emblemáticas, como PEMEX- llevó a la oposición a este tratado a enfrentamientos que estuvieron a punto de desembocar en violencia. Pero a pesar de todo ello el TLCAN se negoció y en él no fueron incluidos los asuntos más delicados de la relación trilateral; los energéticos y la migración laboral.

El 12 de agosto de 1992 se dieron por concluidas las negociaciones trilaterales, y el 7 de octubre de ese mismo año se firmó en Washington el TLCAN. Para México y Canadá no hubo mayor problemas en la ratificación que los respectivos poderes legislativos debían realizar pero, en los EE.UU., a pesar de los esfuerzos del Presidente Bush y del previo acuerdo sobre el "fast track" se desató una gran discusión toda vez que ese país entró en periodo electoral para la renovación de la presidencia y el TLCAN se convirtió en tema de campaña. En la discusión la posición del candidato demócrata, William Clinton, de oposición o, por lo menos condicionamiento al tratado, se convirtió en un gran peligro para la administración del Presidente Salinas, ya que todas las acciones políticas internas y externas estaban fijadas y esperanzadas en dicho Tratado.

Por supuesto para la presidencia mexicana era de vital importancia que George Bush se reeligiera y para ello, incluso, injirió en la política

¹² Este foro se instaló el 18 de abril de 1990 y realizó reuniones en varias ciudades del país hasta el 21 de mayo de ese mismo año para, supuestamente, recibir la opinión de todos aquellos especialistas, o no, que quisieran opinar sobre el tratado y la posición que debería tomar el poder legislativo frente a él. En realidad esto no fue sino parte de la gigantesca mascarada llevada adelante por el gobierno para legitimar la decisión que ya había tomado sin la menor intención de cambiar un ápice la línea sobre la que venía ya negociando el TLCAN. Para la revisión de los documentos relativos a esto véase: Arriola Carlos, Op. Cit. pp. 229-385.

interna norteamericana declarándose a favor del bando republicano¹³. Sin embargo una vez realizadas las elecciones y saliendo triunfador el Partido Demócrata hubo que entrar en negociaciones con éste para asegurar la continuidad del TLCAN. De tales negociaciones resultaron los llamados "Acuerdos Paralelos", dado que ya no se podía reabrir el tratado para modificarlo, como había sido la postura original demócrata, se llegó a nuevos compromisos que respondían a las preocupaciones de los más importantes grupos de presión demócratas; las organizaciones ambientalistas y los sindicatos obreros.

Ahora bien, una vez que la nueva presidencia estadounidense tuvo en sus manos la responsabilidad del tratado, se dio cuenta de su importancia¹⁴ y trató de llevarlo a buen término, sin embargo había que entrar en negociaciones con los distintos grupos que le habían apoyado para lograr el triunfo electoral, de esa manera se abre en EE.UU. un proceso que va a durar 11 meses de negociaciones, presiones y convencimientos para lograr, eventualmente la aprobación del TLCAN.

En dicho proceso participaron las cámaras de Senadores y Representantes, los grupos de presión y el gobierno federal norteamericanos, toda vez que México pierde la capacidad para ser oído en el seno del poder de ese país como anteriormente lo había sido. Paradójicamente el Presidente Clinton tuvo en los miembros de su propio Partido a los opositores más reacios, mientras que los legisladores Republicanos se mantuvieron firmes en el apoyo al tratado. En el periodo mencionado se dieron varios episodios que hicieron peligrar la firma del tratado y no fue sino hasta que el Presidente Clinton, mediante la negociación de los "Acuerdos Paralelos" con México, ofreció una salida al cúmulo de intereses involucrados e impuso con ello la posición de la

¹³ De hecho la injerencia mexicana en el proceso político estadounidense comenzó con el gran cabildeo que el gobierno de Salinas contrató, el más amplio y de mayores recursos en la historia, con la finalidad de influir en la posición de los legisladores norteamericano, además se manipularon a grupos de mexicanos en EE.UU. para que presionaran a sus representantes en sentido favorable al tratado. Véase: Eisenstadt, Todd A. "El ascenso del cabildeo mexicano en Washington: Todavía más lejos de dios y más cerca de Estados Unidos". En: De la Garza, Rodolfo O. y Velasco Jesús. *México y su interacción con el sistema político estadounidense*. México, Porrúa-CIDE. 2000.

¹⁴ Este episodio demuestra que más allá de la retórica política de los partidos estadounidenses la interdependencia entre ambas naciones es tan evidente y poderosa que no puede irse en contra de ella, como lo aceptó y lo asumió William Clinton.

presidencia. Así, finalmente, se lograron los apoyos necesarios para la ratificación del tratado¹⁵.

El 12 de agosto de 1993 se concluyeron las negociaciones y el 14 de septiembre de ese mismo año se firmaron los "Acuerdos paralelos" que incluían dos vertientes; la primera obliga a las partes a modernizar y aplicar efectivamente las respectivas políticas ambientales, mientras que la segunda va dirigida a proteger, en el caso norteamericano el empleo, cuidando que no se deteriore la planta laboral en beneficio de México y, en el caso de nuestro país, se obliga a que se mejoren paulatinamente las condiciones laborales y, con ello, se impida que la "ventaja competitiva" de los bajos salarios mexicanos afecte a los norteamericanos.

Estos acuerdos no fueron sino el precio adicional que tuvo que pagar México para lograr la anuencia de la nueva administración norteamericana para aprobar el TLCAN. De esta manera, finalmente, el TLCAN fue aprobado en la Cámara de Representantes norteamericana el 17 de noviembre de 1993, y por el Senado mexicano al día siguiente.

Los avatares a que se vio sometido el proceso de negociación y firma del TLCAN¹⁶, aunque a un alto costo para México, se lograron salvar apenas a tiempo ya que su entrada en vigor, fijada para el 1º de enero de 1994, se acercaba ya inexorablemente. Pero a pesar de las dificultades el gobierno de Carlos Salinas logró el propósito -casi único- de su administración. Según las propias declaraciones presidenciales México, con el tratado, estaba ya en camino de ingresar al llamado "primer mundo", pero aún sin llegar a esos grados absurdos, las perspectivas que se dibujaban hacia fines de 1993 para el futuro de la economía mexicana, y con ella del país, eran promisorias. Y en esas circunstancias llegó el inicio de 1994 que resultaría ser todo lo contrario.

¹⁵ Es sintomático que dicho apoyo sólo se lograra una vez que el Presidente Clinton se reúne con los legisladores demócratas y les exige que asuman el tratado como asunto de seguridad para los Estados Unidos. Véase: Montañón, Jorge. *El Congreso de los EE.UU. y su política hacia México*, en; Vereza Campos, Mónica. *et al.* Nueva Agenda bilateral en la relación México - EE.UU. México, UNAM-ITAM-FCE. 1998, pp. 366-397.

¹⁶ Sin tomar en cuenta las negociaciones en sí mismas que, a ojos de muchos críticos, fueron negativas para nuestro país puesto que los norteamericanos impusieron sus condiciones en toda la línea, se acusó a los negociadores mexicanos de falta de experiencia y capacidad para una tarea tan delicada a pesar de haber gastado enormes cantidades de dinero en contratar asesores norteamericanos.

Durante 1994, las circunstancias políticas, económicas y sociales internas en México acusaron un deterioro que es necesario explicar puesto que la inestabilidad creada por los problemas que se sucedieron llevaron a nuestro país al borde del rompimiento social e institucional que, obviamente crearon graves problemas de seguridad nacional.

El estallamiento del conflicto armado en Chiapas fue el primer gran problema; durante las primeras horas del 1º de enero de 1994, un grupo armado; el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), hasta entonces desconocido¹⁷, atacó a la policía local y a fuerzas del ejército acantonadas en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, declarando la guerra al gobierno federal con base en una serie de reivindicaciones sociales y económicas originadas por la explotación, desatención y discriminación de los pueblos indígenas en la región. Tal circunstancia desató una dinámica de confrontación que polarizó de manera inmediata al país en su conjunto.

Por un lado los grupos conservadores, incluido el ejército, quisieron que se enfrentara el problema por la vía militar, mientras tanto el cúmulo de organizaciones civiles y partidos políticos de oposición pidieron que se negociara con los sublevados para dar una solución pacífica al conflicto¹⁸. De tal manera que en los días subsiguientes, el gobierno se vio sometido a presiones, tanto internas como externas que le impidieron dar una respuesta rápida al conflicto. Una vez que se tomó la decisión de negociar y tratar de solucionar el problema por vías pacíficas, se suspendieron las acciones de persecución contra el grupo armado y se nombró a miembros del gobierno para negociar con ellos¹⁹.

A partir de ese episodio, el EZLN se convirtió en un actor importante de la política nacional, aún sin participar formalmente de ella, e incluso de la internacional pues se erigió en un foco de atención de todos aquellos grupos que buscaban pretextos para protestar contra el gobierno mexicano. De tal manera que se vino a sumar al cúmulo de oposiciones que el gobierno debió enfrentar.

¹⁷ Por lo menos para la opinión pública, pero en los círculos militares y de seguridad nacional operativa se conocía muy bien la existencia de este y otros grupos subversivos, solamente que por razonamientos políticos se toleraban creyendo que no tendrían una trascendencia que afectara al Estado Mexicano.

¹⁸ Puede verse al respecto: Serrano, Mónica. "Estado y Fuerzas armadas en México". en: Cavarozzi, Alfredo, (coord.) *México en el Desfiladero: los años de Salinas*. México, Juan Pablos-FLACSO. 1997.

¹⁹ Al frente de esto se nombró al hasta entonces Secretario de Relaciones Exteriores Manuel Camacho Solís.

Para cuando el EZLN emergió a la vida nacional, estaban en marcha ya las campañas electorales, puesto que se avecinaba el cambio de gobierno y, como ya hemos mencionado –de acuerdo a las características del sistema político mexicano- el poder de Carlos Salinas debía estar dando paso al surgimiento del poder de su sucesor, el candidato del partido oficial a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. Sin embargo debido al polarizado clima político nacional y a otras circunstancias, este candidato oficial enfrentaba serios problemas de popularidad y de confrontaciones con el propio gobierno todo lo cual llevó a que existieran serias dudas respecto a la continuidad del modelo impuesto por el Presidente Salinas y su grupo²⁰.

Es en este clima político, con una economía en recuperación y aún en bonanza como efecto inmediato del TLCAN (o por lo menos esas eran las apariencias en aquellos momentos) que se van a suceder, primero: el secuestro del banquero Alfredo Harp (14 de marzo), segundo: el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio (23 de marzo); tercero; el asesinato del Obispo de Guadalajara Jesús Posadas Ocampo (24 de mayo), cuarto: el asesinato del Presidente del Partido Oficial (PRI) José Francisco Ruiz Massieu (24 de septiembre) y, quinto –aunque ya bajo el mandato de Ernesto Zedillo- la devaluación y posterior crisis económica desatada por el llamado “error de diciembre”.

Esta serie de acontecimientos, que debilitaron de manera absoluta al estado y a la nación, tienen sus antecedentes, veámoslos de manera sintética: En primer término, hay que tener en cuenta el propósito inicial de la administración salinista; la “modernización” del país, con la finalidad de hacerlo competitivo e insertarlo en los procesos económicos mundiales:

“Al asumir la presidencia de la República acepté con convicción la alta responsabilidad de conducir a la Nación... hacia la modernización... Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales mundiales...”²¹

Para alcanzar tal estado de cosas era necesario llevar adelante profundos cambios en la estructura económica pero también en la social y política del país, razón por la cual dio inicio el proceso de las “reformas”.

²⁰ Se ha dicho que Colosio era concebido por Salinas no sólo como continuador de sus políticas sino como alguien que le permitiría seguir ejerciendo el poder en México, es decir ser el poder detrás del trono. Sin embargo las cosas no fueron tan sencillas y con el famoso discurso del 6 de marzo de 1994, el candidato Colosio no sólo se distanció del Presidente Salinas sino que criticó y atacó sus políticas. Algunos mencionan que es debido a eso que fue asesinado.

²¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Presentación, Págs. 12 y 13.

Pero, los cambios que estas reformas implicaban no sólo iban destinadas a alcanzar esos objetivos sino que con ellas se pretendía aliviar la presión interna de los sectores sociales, económicos y políticos que, debido a la apertura en otras áreas demandaban en forma creciente al gobierno. Así se dio paso a la reforma electoral que, en tres episodios, comenzó a modificar la relación entre las fuerzas políticas y el gobierno: en 1990, en 1993 y en 1994, se abre la participación de los partidos, se crea un órgano electoral autónomo y se ciudanizan las funciones electorales, respectivamente, con todo ello el gobierno cede el monopolio de las elecciones²².

Por otra parte durante el sexenio se modificaron también las relaciones del Estado con las Iglesias, dándoles a éstas mayor libertad y facultades que habían perdido desde fines del siglo XIX. También se procedió a modificar la forma de posesión de la tierra, dándoles a los propietarios rurales la facultad de enajenar sus propiedades y, de esa manera, hacer entrar al campo en el esquema comercial de la oferta y la demanda con la finalidad de "modernizar" la producción²³.

Con todo esto, al final del sexenio se tenía un panorama de relaciones políticas, sociales y económicas sensiblemente diferente al inicial. Es decir la administración de Carlos Salinas, en aras de "modernizar" a México cambió la estructura del control político, modificó las relaciones económicas, liberalizó a sectores previamente atados a normas poco funcionales para el momento y definió la orientación definitiva de la economía nacional hacia el mercado norteamericano. En todo este proceso el TLCAN juega un papel primordial puesto que, como ya se ha mencionado, las reformas internas, la manera de enfrentar los problemas domésticos y el perfil de la política exterior de la administración estuvieron condicionados y subordinados por el objetivo central y prioritario de su consecución. Y esto no es extraño si se tiene en cuenta las ideas que animaban todas las acciones de la Presidencia al respecto de que lo importante era la transición económica más no la política, es decir se pretendió hacer evolucionar el aparato, la normatividad y las relaciones económicas sin tocar las estructuras políticas que, se pretendía, estuvieran todavía bajo control de la presidencia y el partido oficial.

²² Véase; Asís Nassif, Alberto. "El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno". *En México en el desfiladero...* Op. cit pp.71-72.

²³ Ambas reformas se realizaron mediante cambios constitucionales en los artículos 130 y 27, respectivamente.

Por lo tanto no es difícil entender que todo ese proceso de reformas creara reacciones en la sociedad y los grupos políticos, puesto que el gobierno, en aras de conseguir su objetivo de modernizar al país en lo económico, pasó por encima de los deseos de amplios grupos que aún veían en el modelo nacionalista anterior la respuestas a los retos de la nación y, en consecuencia rechazaban las políticas del gobierno²⁴. También hubo otra consecuencia del accionar gubernamental que se reflejó en la disminución constante de los indicadores del nivel de vida de la población, lo que evidenció que las políticas gubernamentales iban destinadas a beneficiar a pequeños grupos de los sectores más influyentes y no a la nación en su conjunto.

Como resulta evidente, tal situación impacta decididamente en la concepción y puesta en práctica de las políticas destinadas a proporcionar seguridad a la nación. Y esta tarea se hizo cada vez más urgente debido a que el proceso de modernización, al impactar en la forma y niveles de vida de la población repercutió en el aumento de los niveles de criminalidad, llevando, por ejemplo, al narcotráfico a niveles que obligaron a que desde entonces sea considerado un riesgo de seguridad nacional²⁵. A partir de entonces se agudizaron los problemas de seguridad pública a lo largo y ancho del país, se incrementaron el secuestro, el asalto, el contrabando etc. y todo ello erosionó aún más la situación de por sí ya precaria del orden social interno.

De tal manera que no es extraño que en ese año de 1994 estallara de manera espectacular la inseguridad pública, social, política y económica del país. Ante tal situación, como hemos ya señalado, el gobierno mexicano tuvo una reacción que podría calificarse de débil; debido a los compromisos internacionales y al temor a erosionar la imagen "modernizadora" que se había forjado, pero sobre todo debido al miedo a interrumpir o lastimar el TLCAN. Incluso en el punto más agudo de la crisis política, con el asesinato del candidato presidencial del partido oficial, Luis Donald Colosio, la reacción fue tardía y cauta. Ello, por un lado, para no contribuir al deterioro mayor de las cosas pero, también, para tratar de conservar la confianza de

²⁴ En otras palabras, y como se analizará más adelante, lo que el TLCAN y la manipulación del gobierno hicieron fue crear y/o ampliar ventanas de vulnerabilidad en la condición de seguridad del país.

²⁵ De hecho, el narcotráfico, es el problema prioritario en la agenda de seguridad del país, como se puede constatar en la página electrónica del Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), órgano oficial encargado de la consecución y análisis de la información referente a la seguridad nacional. Véase: www.cisen.gob.mx.

los capitales extranjeros de los cuales cada vez más dependía el modelo económico oficial²⁶.

Este factor, el de los capitales especulativos, fue decisivo para el curso de las acciones gubernamentales en la administración de Salinas de Gortari. De hecho la modificación del marco regulatorio para la inversión extranjera fue una de las primeras acciones exitosas de su gobierno, pues no habían pasado ni seis meses de haber asumido la presidencia cuando puso en práctica las nuevas normas para ello, con lo cual logró que la inversión extranjera se incrementara de manera notable en los siguientes años y esto se convirtió en un importante apoyo para su programa de reformas²⁷. Sin embargo, si bien la entrada de capitales, así fuera especulativos, amplió el margen de maniobra del gobierno, también impuso ciertas condicionantes puesto que en el ánimo de complacerles y crear una situación favorable para que éstos obtuvieran ganancias y permanecieran en el país y, con ello, fortalecieran la apariencia de sanidad y abundancia del sector financiero mexicano, se procedió siempre con esa misma parsimonia y cautela que llevó, entre otras razones, a que nunca se aclararan plenamente los asesinatos políticos.

De tal manera que tanto el capital especulativo internacional como el TLCAN, a partir de su entrada en vigor, se convirtieron en los referentes de la acción gubernamental. Pero aún el capital "golondrino", como se le ha llamado, paulatinamente fue referenciándose al TLCAN y la relación de la economía mexicana con la norteamericana, es decir, los capitales cada vez en mayor medida fueron viniendo a México no sólo por las ganancias rápidas que les ofrecían las tasas de interés y la ausencia de regulaciones financieras (lo que ha hecho de nuestro país prácticamente un "paraíso fiscal, que nadie ha señalado suficientemente²⁸), sino por el hecho de que la relación económica con los Estados Unidos le dan a México una posición especialmente benéfica para ellos, ofreciéndoles oportunidades que ninguna otra economía les da. Ello ha hecho que la magnitud de la influencia del

²⁶ Más adelante ampliamos este argumento y presentamos una tabla que muestra el grado de dependencia del modelo económico mexicano del capital extranjero.

²⁷ En la página 164, *infra*, se puede ver la tabla correspondiente a la inversión extranjera en México durante el periodo.

²⁸ Es decir un lugar en el que las inversiones no son reguladas, no se les cobran impuestos y las ganancias que obtienen son netas. Este tipo de lugares se caracterizan por obtener beneficios marginales en la práctica, sin embargo en forma contable disponen de abundantes recursos ya que el capital especulativo genera la apariencia de bonanza.

TLCAN para el curso de la economía nacional vaya más allá del propio monto de la relación comercial.

Pero como se ha visto, tal situación, que el gobierno creyó que sería benéfica para el país, se revirtió cuando los supuestos sobre los que estaba basada se esfumaron, es decir cuando desapareció la capacidad del gobierno para mantener el orden interno y controlar a los actores políticos así como el curso de los acontecimientos en ese año de 1994, con ello los planes gubernamentales (incluso la presidencia de la OMC) se esfumaron en el aire de la misma manera que la estabilidad económica mexicana.

Todo lo anterior nos lleva a plantear que lejos de fortalecer la seguridad nacional del país, el TLCAN, debido a las repercusiones de su planteamiento, negociación y puesta en marcha, vino a complicar de manera muy aguda los problemas de seguridad nacional en México, ampliando lo que se conoce como "ventanas de vulnerabilidad" (factores de riesgo para las instituciones y la población), o creando nuevas que hasta entonces eran desconocidas. En primer término la discusión y el, prácticamente, rompimiento interno en el plano político y económico nacional que se dieron a partir de 1990, agudizaron el enfrentamiento político con las oposiciones de derecha e izquierda, pero también comenzaron a perfilar el rompimiento en el seno del propio partido oficial, al haber sectores que rechazaron las políticas neoliberales del Presidente y su grupo.

En segundo término, al dirigir todas las políticas hacia el logro de un solo objetivo mediante la creación artificial de una imagen de estabilidad y prosperidad²⁹, se relegaron o pospusieron las políticas que verdaderamente solucionarían los problemas que el país estaba enfrentando, por ello cuando las apariencias desaparecen, a la nación en general le quedó claro que todas las políticas y las promesas presidenciales habían sido sólo artificios de un muy hábil prestidigitador.

En tercer término, si bien se logra el objetivo central de la negociación y puesta en marcha del TLCAN, el costo ha sido muy alto, para no hablar ya de la precaria situación política y económica, y referirnos sólo al ámbito de la seguridad nacional, es a partir del deterioro en la seguridad pública y nacional que se incrementan los gastos en éstas áreas y, poco a poco, se

²⁹ Dicha imagen descansó en factores como el capital especulativo internacional que, eventualmente originó la caída de la economía nacional.

militarizan estos sectores al grado de hacer depender el mejoramiento en ambos rubros de la participación decidida de las fuerzas armadas, demostrando con ello el fracaso de la política y el derecho como vías civiles, en virtud de su manipulación y perversión por parte del Ejecutivo, para dar seguridad a la nación y a sus ciudadanos.

3.2 Ernesto Zedillo, la administración del TLCAN.

La situación del país, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, era, como ya se ha anotado, bastante precaria. Todos los indicadores económicos, sociales y políticos revelaban la fragilidad del orden interno. Sin embargo el Estado se vio fortalecido o, por lo menos, se disminuyó el nivel de animadversión hacia el gobierno, con las elecciones que le llevaron a la Presidencia, toda vez que este candidato obtuvo 17'182,000 votos, cantidad que contrastó notoriamente con los 9'642,000 que llevaron a la presidencia a Salinas de Gortari³⁰. Varios factores contribuyeron a que se diera esta situación; por un lado las instituciones electorales, como consecuencia de las reformas, dieron a la población confianza en los procesos electorales. Por otro lado la población reaccionó frente a los grupos que provocaban la inestabilidad con un voto conservador y, por lo tanto, si bien se mantuvieron los reclamos tradicionales y la voluntad de cambios en el país, estos se quisieron obtener mediante vías "seguras", es decir mediante el mismo grupo que hasta entonces había gobernado en México³¹.

El nuevo Presidente -otro economista- y su equipo, sabiendo de la fragilidad de la situación económica, procedieron a tomar medidas y pusieron en práctica una devaluación de la moneda, intentando aliviar las presiones sobre ésta, pero las circunstancias hicieron fracasar la medida y se suscitó el llamado "error de diciembre", es decir una devaluación acelerada, de poco más del 100%, que a su vez originó una fuga de divisas, la caída acelerada de la inversión extranjera, la desaparición de las reservas internacionales y, en general una crisis económico-financiera de proporciones gigantescas que llevaron a que el país perdiera alrededor del 7% del PIB en unos pocos meses.

Las medidas que el gobierno podía tomar ante esto no fueron suficientes para solucionar tal problemática y no fue sino hasta que el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, puso en marcha un rescate financiero que, junto con los créditos ofrecidos por el FMI sumaron cerca de 50 mil millones de dólares, México pudo disponer de recursos para enfrentar la emergencia y, poco a poco pudo ir solucionando la crisis³².

³⁰ INEGI, *Anuario Estadístico 2002*.

³¹ Se habló mucho sobre el "voto del miedo" como respuesta a los grupos armados o a las proposiciones extremistas como la que representaba la oposición de izquierda del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

³² Estos recursos no fueron puestos a disposición de México de forma filantrópica, se garantizaron con la producción petrolera del país y por ellos -los que al final se dispusieron efectivamente que fueron 20 mil

Este episodio es de suma importancia pues revela la magnitud de la importancia de México para los EE.UU., sobre todo si se analiza en comparación con las crisis que azotaron a algunos países latinoamericanos posteriormente, a los cuales no hubo quien los ayudara de la misma forma y que los llevaron a situaciones de inestabilidad sin precedentes³³. Es decir el proceso de convergencia económica, política y social entre ambos países era ya tan avanzado que los EE.UU. no podían dejar que México se hundiera en la crisis sin resultar dañados también³⁴.

Al respecto es necesario recordar que para los EE.UU. desde los años cincuenta, como hemos relatado en el segundo capítulo, lo más importante en relación a nuestro país era su estabilidad, y por ello otorgaron un cierto margen de maniobra política y económica que no concedieron a otras naciones. De ahí que no se inmiscuyeran demasiado ante el hecho de que en México existiera un monopolio del control político interno en tanto el grupo en el poder asegurara tal estabilidad y así tener una frontera segura. Sin embargo para mediados de la década de los noventa el control político absoluto ya no existía y los riesgos de inestabilidad comenzaron, como se ha visto, con el surgimiento de grupos contestatarios que retaban directamente al Estado mexicano, por ello la estabilidad debía asegurarse ahora mediante la democratización, que diera respuestas a estos grupos y el mantenimiento de una economía viable. De ahí el interés de ese país en el apoyo al gobierno mexicano en la superación de la crisis.

De tal manera que el apoyo estadounidense y de los organismos financieros internacionales fue uno de los primeros resultados positivos de la existencia del TLCAN, pues para estas alturas del proceso era evidente la "interdependencia asimétrica"³⁵ existente entre ambas naciones en virtud del proceso de convergencia que hemos venido señalando.

Con todo y superar los momentos más agudos de la crisis ésta dejó consecuencias concretas, que a lo largo de los años subsecuentes se han convertido en serios problemas para el país: En primer término la

millones- se tuvieron que pagar altas tasas de interés dado que su pago se pactó a cinco años, un plazo muy corto.

³³ El caso de Argentina en el año 2000 y posteriores es revelador a este respecto.

³⁴ Para muchos analistas esta fue la evidencia de la condición de interdependencia entre ambas naciones. Véase Koohane, Robert O. y Joseph S. Nyc. *Power and interdependence*. Scott Foresman. Glenview, 1989.

³⁵ Este término fue acuñado en la década de los setenta por investigadores que observaron este proceso desde sus etapas tempranas y que intentaron explicarlo de esta manera, aunque lo incipiente del proceso impedía en ese entonces analizarlo en toda su amplitud.

devaluación disminuyó la capacidad adquisitiva de los ciudadanos y el valor del dinero de tal forma que aquellos que tenían créditos con los bancos se vieron imposibilitados de pagarlos, tanto personas como empresas quebraron en tal cantidad que el sistema bancario en su conjunto se vio en riesgo de descapitalización al aumentar su cartera vencida. Las consecuencias de este hecho eran potencialmente riesgosas para el futuro del sistema económico en general³⁶, por eso el gobierno de Ernesto Zedillo decidió entrar en "rescate" de los bancos asumiendo la cartera vencida de éstos y asumiendo también el costo que representa. Esto se llevó a cabo a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado en 1990, que paulatinamente fue haciendo suya la cartera vencida a partir de 1994. Pero las cantidades que asumía el FOBAPROA se incrementaron al grado que el gobierno tuvo que convertirlas en deuda pública mediante iniciativa presidencial en 1998³⁷. De tal manera que para el año de 1999 el gobierno reconocía una deuda de 85 mil millones de dólares, de los cuales cerca del 50% (420 mil millones de pesos) correspondía únicamente a los bancos³⁸.

Mediante este proceso se logró evitar el quiebre del sistema bancario y financiero, sin embargo el costo ha sido enorme para el país puesto que anualmente se destinan cantidades enormes del presupuesto federal para realizar los pagos de esta deuda. Eventualmente con los bancos saneados, los banqueros mexicanos simplemente los vendieron, obteniendo por este proceso ganancias inmensas sin haberse visto afectados en lo más mínimo por todos los problemas económicos del país.

El segundo problema mayormente trascendente resultado de la crisis de fines de 1994 es que, como consecuencia directa de ella, los niveles de vida y la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas de una gran cantidad de la población disminuyeron considerablemente originando un crecimiento acelerado de la pobreza. Independientemente de los parámetros utilizados para la medición de la pobreza, aún las cifras oficiales dan por

³⁶ Aunque el sistema bancario desde su reprivatización había demostrado ser muy ineficiente, su insolvencia hubiera representado no sólo una afectación a los banqueros sino a los miles de pequeños ahorradores que hubieran visto esfumar sus recursos. Así que el gobierno reaccionó más por la gran cantidad de mexicanos que hubieran perdido sus patrimonios – lo cual hubiera representado un riesgo de explosividad social – y por los banqueros internacionales, que por los propios banqueros mexicanos.

³⁷ Iniciativa presidencial enviada al Congreso el 31 de marzo de 1998.

³⁸ Esto representaba el 11% del PIB del año 2000.

sentado, hasta la actualidad, el hecho de que este indicador continúa siendo uno de los más graves problemas en el país³⁹.

Evolución de la pobreza en México.				
	Millones de personas que sobreviven con tres salarios mínimos	Porcentaje de la población total	Millones de personas que sobreviven con un salario mínimo	Porcentaje de la población total
1995*	36.94	37.7	16.04	15.9
1999 ^o	40.06	41.5	10.05	11.53

* Informe anual, Banco Mundial, 1999.
^o INEGI, Censo general de Población y Vivienda 2000.
 - En apariencia la pobreza extrema parece haber descendido de acuerdo a estas cifras pero ello solo es resultado de la diferencia de criterios para la medición de ambas fuentes, en realidad este indicador se eleva anualmente.

Aún con estos dos procesos en marcha, al avanzar el año de 1995 y los subsiguientes, las condiciones económicas del país se fueron estabilizando de manera que hacia el final de éste las manifestaciones más agudas de la crisis habían sido dejadas atrás y comenzaron a crecer los indicadores referentes al comercio internacional, especialmente con los EE.UU., y también los financieros, puesto que la recuperación hizo regresar e incrementarse la inversión extranjera. De hecho tal situación se mantuvo prácticamente invariable a lo largo del sexenio 1994-2000 y el resultado fue que al final de esta administración se pudo, por primera vez en 30 años, tener una transición gubernamental sin crisis económica o política de por medio.

Sin embargo en el plano político interno las cosas no fueron tan sencillas, durante la administración se presentaron movimientos sociales, urbanos o rurales, y circunstancias políticas que hicieron continuar la inestabilidad en varios órdenes de la vida nacional, como ejemplo de ello podemos mencionar los continuos reclamos por parte de pequeños propietarios y productores rurales que demandaban apoyo ante su incapacidad para competir con los productos provenientes del exterior, la rebelión de los deudores de la banca agrupados en organizaciones como la llamada de "el barzon" o la provocada por movimientos urbanos contestatarios como los "estudiantes" que ocuparon la Universidad Nacional por diez meses entre fines de 1999 y principios de 2000. Pero si

³⁹ Las cifras que se presentan en la tabla correspondiente son las más conservadoras, ya que algunos analistas aportan datos como los siguientes; 1994, 59 millones de pobres, 1996, 62.5 millones y, 1999, 72 millones. Véase: Soria, Víctor Manuel. *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*. México, UAM, 2000.

bien todos estos problemas prefiguraron un ambiente político-social tenso, nada se comparó con el rompimiento Salinas-Zedillo, cuyo punto más candente fue la detención y encarcelamiento del hermano del ex-presidente, Raúl Salinas⁴⁰.

Y de fondo continuó estando el permanente reclamo por el mantenimiento de las políticas de corte neoliberal heredadas de la administración anterior. Aún cuando en este sexenio ya no hubieron las grandes privatizaciones, y los programas asistenciales ("solidaridad" con Salinas y "Progresá" con Zedillo) se convirtieron en todo lo que el gobierno hacía para paliar un poco el impacto del crecimiento de la pobreza⁴¹, lo cierto es que el descontento interno no llegó a los grados que se presentó en el sexenio anterior y, en términos generales, la administración transcurrió sin incidentes de magnitud que hicieran peligrar inminentemente la seguridad interna.

En este sentido podemos decir que ni siquiera la permanencia del EZLN como grupo armado y fuera de la ley afectó tal circunstancia, dado que después de las primeras y violentas manifestaciones de su existencia, tanto el manejo político del gobierno como las presiones de los diferentes grupos sociales hicieron entrar a estos actores en un proceso de negociación y distensión que, con el paso del tiempo y, salvo el exabrupto del Presidente al desenmascarar al dirigente principal de ese grupo, fue haciendo del EZLN una presencia más en el panorama político nacional.

Los retos para la administración Zedillo se encontraban en otra área y todos ellos tenían que ver con la relación México-EE.UU. En primer término, el narcotráfico y su crecimiento exponencial debido al aumento del consumo de narcóticos en EE.UU. y en nuestro país. Hasta fines de los años ochenta el papel de México en el esquema del narcotráfico era de un territorio por el cual las drogas transitaban en su camino hacia el mercado norteamericano, pero a partir de los noventa México se convirtió en un gran consumidor de

⁴⁰ El 28 de febrero de 1995, Raúl Salinas fue apresado acusado de ser el actor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, lo que originó temores en la población, pues ello representaba un rompimiento en la cúpula gubernamental y se temió, incluso, un golpe de estado.

⁴¹ De hecho el gasto programable referente a desarrollo social del presupuesto federal registro una constante disminución durante esta administración: 1994, 399,374 millones de pesos. 1995, 346,354 millones. 1996, 359,089 millones. 1997, 396,918 millones. Véase; Soria, Victor Manuel. Op. Cit.

esos productos y el problema, por lo tanto dejó de ser ajeno y se volvió un riesgo importante de seguridad nacional⁴².

Al no haber previsto la afectación que el narcotráfico podía causar en el interior del país no se tomaron previsiones elementales como la de contar con cuerpos policíacos adecuados para enfrentar a las mafias de narcotraficantes, de esta manera cuando dichos grupos se asentaron en el país se apoderaron sin problema de las ineficientes y corruptas policías mexicanas⁴³. A partir de la administración de Miguel de la Madrid, con sus programas de renovación moral de la sociedad, continuamente se han hecho intentos por mejorar a las policías, desapareciendo unas, creando otras, etc., sin embargo, hasta el presente, ha sido imposible que solamente con los instrumentos de la seguridad pública se combata eficientemente a este tipo de crimen.

El narcotráfico tiene una disposición de recursos y una libertad de acción que rebasan las capacidades de muchos estados en el mundo y México no es la excepción. Por esta razón durante la administración Zedillo, hubo muchas reticencias a que, ya que las policías eran ineficientes contra este enemigo, se empleara al ejército para su combate. Y tales temores eran fundados ya que durante esa misma administración el propio encargado de la institución dedicada al combate al narcotráfico, un general del ejército, fue acusado de corrupción y complicidad con quienes debía perseguir⁴⁴. Como consecuencia de la ineficiencia interna para combatir este fenómeno se desataron las presiones estadounidenses a través del proceso de la llamada "certificación", procedimiento del congreso norteamericano para avalar o no los esfuerzos de otros países en estas tareas y de cuyo resultado dependía la asignación de recursos de apoyo. Hasta su desaparición en 2001, la certificación fue un mecanismo de presión que anualmente usó el gobierno norteamericano para orillar a México a ampliar el rango de su cooperación en la persecución de las organizaciones de narcotraficantes locales y en

⁴² En episodios como los de las dos operaciones "intercepción", en las administraciones de Días Ordaz y López Portillo, México, al no tomar medidas adecuadas contra el tráfico de estupefacientes provocó que los EE.UU. presionaran a nuestro país con estas medidas y sólo así se pusieron en práctica campañas de persecución de narcotraficantes que no resultaron muy efectivas. Así México demostraba que consideraba a este como un problema de los EE.UU. y no de nuestro país.

⁴³ Para una explicación más puntual del tema del narcotráfico y todas sus implicaciones al respecto de la seguridad nacional consúltese; Piñeyro, José Luis. "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios críticos y propuestas". En *Seguridad Nacional*, número 98 de la *Revista de Administración Pública*. México, INAP. 1998.

⁴⁴ Es el caso del general Gutiérrez Rebollo que en 1998 fue encarcelado por estos hechos.

impedir el tránsito de estupefacientes provenientes, principalmente, de Colombia⁴⁵.

En términos generales, a través de los diversos episodios que se vivieron durante las administraciones de Salinas y de Zedillo, el narcotráfico se mantuvo como uno de los problemas más agudos para la seguridad nacional de México y sus repercusiones causaron fricciones en la relación bilateral con los EE.UU. que sólo pudieron ser salvadas gracias a que para ambos existía ya un propósito que superaba en importancia la visión unilateral del problema; el ya muy adelantado proceso de convergencia económica con base en el TLCAN⁴⁶.

Otro de los grandes retos para la administración Zedillo que, lógicamente, repercutió decididamente en la relación bilateral con los EE.UU. fue el de la migración ilegal hacia ese país. Desde que los EE.UU. se erigieron en potencia económica mundial, las oportunidades de empleo en su sistema económico se convirtieron en un imán que comenzó a atraer inmigrantes de todo el mundo. Para los mexicanos esto representó una oportunidad para encontrar lo que en México ha hecho siempre falta; empleos, mayores sueldos y oportunidades de superación. Con el paso del tiempo, el crecimiento constante de la migración legal e ilegal hizo de este un problema bilateral que de continuo se fue haciendo más complejo y convirtiéndose en una constante de la relación bilateral. Se pasó de la cooperación, como en el caso ya relatado de los acuerdos de "braseros", a la confrontación, como durante el cierre de la frontera con la "operación intercepción". De ahí hasta la situación en que ha colocado a los dos países la propuesta del Presidente Vicente Fox, referente a un Acuerdo migratorio, la cuestión migratoria ha pasado por todos los matices y, durante el periodo de la segunda mitad de la década de los noventas, mostró una agudización notable.

Como consecuencia directa del deterioro de los niveles de vida en el interior del país, a lo cual ya nos referimos, la migración hacia los EE.UU. se

⁴⁵ En el año de 1996, las presiones norteamericanas tuvieron éxito al acceder México a que miembros del ejército fueran capacitados en los EE.UU. para luchar contra el narcotráfico. Dichos elementos conformaron los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GANFES) a cuyo cargo han estado los más importantes golpes al narcotráfico desde entonces.

⁴⁶ Puede ampliarse la visión de la importancia de este problema en la relación bilateral revisando: Tello Peón, Jorge E. *El control del Narcotráfico: Operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría*. En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo XXI, 1997.

incrementó, sobre todo la de carácter ilegal debido a que la población económicamente activa se incrementó de 51.8 millones de personas en 1990 a 56.3 millones en 2000⁴⁷. Dicho incremento en una economía incapaz de generar la cantidad suficiente de empleos resultó en una presión que sólo pudo ser atenuada mediante la migración. De tal manera que en el año 2000, se calculaba que el número de inmigrantes ilegales mexicanos en EE.UU. era de aproximadamente cinco millones de personas.

Tal situación, como resulta lógico, generó conflictos en la relación bilateral porque los EE.UU. presionaron a nuestro país para que frenara el flujo de migrantes, sin embargo México no ha tenido en sus manos las capacidades necesarias para responder a esto pues carece de recursos con los cuales satisfacer las necesidades de la población migrante y retenerlos en el territorio nacional. Además el reforzar las medidas que impedirían la migración repercutiría en que toda esa población permaneciera en el país y con ello se incrementarían los problemas sociales asociados al desempleo; protestas, delincuencia, etc. En ese sentido la existencia del fenómeno migratorio es para nuestro país una válvula que alivia dichas presiones, por lo cual México sólo ha respondido con programas destinados a mejorar las condiciones en las que las personas emigran pero no para impedir dicho fenómeno.

Ante esta situación, los EE.UU. tomaron medidas de carácter policiaco, reforzando a la llamada "patrulla fronteriza" y construyendo un muro metálico en las zonas habitadas de la frontera. Tales medidas han repercutido en el aumento de las muertes de migrantes por tener que buscar otras vías para ingresar a ese país e incrementado el poder de las mafias dedicadas al tráfico de personas en esa región.

De esta manera, a partir de la administración de Ernesto Zedillo el fenómeno migratorio y sus repercusiones internas e internacionales se agudizaron de tal manera que pasaron a formar parte de la agenda de riesgos de seguridad nacional y la importancia de tal tema llevó a que la nueva administración del Presidente Fox, en el año 2000, nombrara a un encargado especial de la problemática fronteriza un "zar de fronteras", el ex-gobernador de Baja California Ernesto Ruffo.

⁴⁷ Fuente: Dirección general de estadísticas, INEGI, *Informe anual 2002*.

Con todo, la migración legal e ilegal es un riesgo que los distintos gobiernos mexicanos han estado dispuestos a correr debido a las transferencias de recursos que los mexicanos en EE.UU. envían a sus familiares en el país, que se han convertido en la segunda fuente de ingresos externos para los primeros años del siglo XXI superando a los ingresos por exportaciones, al turismo y a la inversión extranjera directa.

Monto de la transferencia de recursos de los migrantes mexicanos en EE.UU. (millones de dólares)	
1997	7,305.3
1998	8,000
1999	9,200
2000	10,000
Todas las cifras corresponden a las estimaciones que realiza anualmente el Banco de México.	

El tercer gran reto para los gobiernos mexicanos de la década de los años noventa, que se convirtió en problema de seguridad nacional a fines de 1994, fue la dependencia absoluta de la economía nacional de la inversión extranjera de cartera, es decir el capital que sólo era (es) transferido a las instituciones financieras mexicanas para obtener ganancias inmediatas en virtud de las tasas de interés y la falta de regulaciones impositivas, las repercusiones de esta estructura financiera ya las hemos señalado con anterioridad, sin embargo es necesario decir que el modelo económico y las vías elegidas para su puesta en práctica por el Presidente Salinas de Gortari, llevaron a esta condición de dependencia que, ante la más mínima muestra de falla en la economía mexicana, causó la huida de los capitales extranjeros y la crisis de fines de 1994.

Lo que al Presidente Salinas le importaba, era mostrar a los EE.UU. una economía sana con la cual fuera procedente firmar un Tratado comercial, pero la verdad era que estructuralmente la economía mexicana a principios de su administración era muy débil y para crear la imagen de fortaleza se promovió la liberalización de los mercados financieros que atrajo capitales especulativos con la promesa de grandes ganancias vía altas tasas de interés. De esta manera, ciertamente, entraron al país grandes cantidades de dinero que permitieron tener algún margen de maniobra al gobierno y aparentar que México disponía de recursos para su desarrollo económico.

Y en verdad tal engaño surtió sus efectos pues a Salinas se le consideraba todo un líder mundial y un mandatario eficiente, sin embargo con el paso del tiempo el esquema se desgastó y con la devaluación de diciembre de 1994, que amenazó las tasas de ganancia de ese capital, éste se esfumó y surgió la realidad de la debilidad económica mexicana.

Inversión extranjera en México 1992-2000 (millones de dólares)									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión extranjera de cartera*	18,041.1	28,919.3	8,182.2	-9,714.7	13,418.5	5,037.1	-579.2	10,965.0	-2,224.3

* Se considera inversión de cartera al capital que se invierte a través de las bolsas de valores en un determinado país sin llegar a materializarse en él de ninguna manera que no sea de forma contable. Fuente. Dirección General de Investigación Económica. Banco de México, 2001. Las cifras son el acumulado al final del año correspondiente.

La condición de dependencia del capital financiero internacional quitó al gobierno mexicano, tanto de Salinas como de Zedillo, la facultad de decidir plenamente sobre las políticas económicas a aplicar en el país, por lo menos de aquellas grandes líneas de política, pues a partir de este periodo dichas políticas deben ser consultadas con los organismos financieros internacionales y deben estar dentro del margen de los límites que las "recetas" económicas del Fondo Monetario Internacional, entre otros, establecen para países como el nuestro.

También el gobierno de los EE.UU. obtuvo, con mayor claridad que antes, la facultad de incidir en las decisiones económicas mexicanas en virtud de haber "salvado" a nuestro país con su fondo contingente de 1995⁴⁸.

Finalmente, el ultimo de los retos que se enfrentaron durante esta administración, por lo menos de los que aquí enumeramos, fue el de los reclamos sociales dirigidos a la democratización del país. Como es sabido, Ernesto Zedillo ha sido el último Presidente surgido del PRI, y fueron sus aciertos o sus errores lo que permitió, en gran medida, que por fin fuera

⁴⁸ Con claridad el hecho de haber respaldado el pago de tales cantidades con la producción petrolera dio a este país la facultad de decidir cómo realizar dicha producción y hacia donde dirigirla. Una ampliación de este argumento aplicado al caso de las restricciones a la soberanía mexicana causadas por el TLCAN, se puede observar en: Sydney Weintraub. *Tratado de Libre Comercio y Soberanía*. En Verrea campos Mónica. et. al. Nueva Agenda bilateral en las Relación México-Estados Unidos. México, UNAM-ITAM-FCE. 1998.

electo en México una persona de otro partido político al cargo de Presidente de la República.

La transición no es un acto sino un proceso, y significa muchas cosas más que sólo la llegada de un Presidente panista, Vicente Fox, a la residencia oficial de los Pinos, por esa razón afirmamos que la transición del régimen priista de 71⁴⁹ años se inicia precisamente con la presidencia de Ernesto Zedillo. En 1994 el nuevo Presidente era una persona desligada del PRI que sólo llegó a la candidatura debido al asesinato de Colosio y a la selección arbitraria de Salinas de Gortari. El único mérito de Zedillo, como decían los propios priistas era haber estado en el lugar preciso del estadio para "cachar" la bola⁵⁰. En tales circunstancias, desde principios de su administración, Zedillo enfrentó la oposición a su programa político -que por otra parte no era sino la continuación del de Salinas de Gortari- no sólo de los partidos políticos adversarios del suyo sino de una gran parte del propio priismo. Con esas oposiciones por un lado, con la guerrilla zapatista y sus aliados internacionales por otro y los perennes reclamos sociales de gran parte de la población, el margen de maniobra política de Zedillo era realmente muy reducido.

En lo que se refiere a la vertiente económica de su proyecto hemos ya relatado como la crisis, el TLCAN y la situación heredada del sexenio anterior, ataron de manos la capacidad de los nuevos responsables del gobierno para reorientar las políticas económicas (cosa que, por otro lado, nunca se intentó siquiera), de tal manera que a lo largo de la administración se pudo observar una acentuación del modelo neoliberal.

Con todo este panorama de fondo era inevitable que la democratización del país acelerara su paso, que había venido imponiéndose desde las primeras medidas que Salinas de Gortari se vio obligado a tomar para disminuir la animadversión y acusaciones de ilegitimidad de su gobierno. Las reformas electorales que se realizan durante su administración se profundizan y arraigan en el gobierno de Zedillo, y de ahí el proceso de democratización se fue extendiendo hacia otras vertientes de la vida política

⁴⁹ Si se toma en cuenta la existencia de tal régimen desde la creación de la primera versión del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario, en 1929.

⁵⁰ Este tipo de críticas del propio partido del Presidente se hicieron recurrentes cuando éste renunció a hacer uso del poder de la presidencia para apoyar a dicho partido y, con ello, permitió que crecieran en poder e influencia los partidos de oposición.

y social mexicana hasta que eventualmente repercutieron en la alternancia del poder en 2000.

Pero no todo fue herencia de Salinas, también Zedillo puso en marcha varias reformas que incidieron de manera importante en el proceso de democratización, la primera de ellas fue la reforma Judicial que reconfiguró al Poder Judicial de la Federación, logrando que éste, por primera vez en la historia del país, asumiera la parte del poder nacional que le correspondía, ya que hasta entonces la Suprema Corte constaba de 26 jueces nombrados por el Presidente y por lo general éstos pertenecían al partido oficial, así que la independencia de ese poder en tales condiciones siempre estuvo coartada y nunca gozó de la confianza de las fuerzas políticas ni de la sociedad. La reforma incluyó la disminución a 11 jueces, cuyo nombramiento depende ahora del Senado. Aunque tales esfuerzos no acabaron con la corrupción y la ineficacia que caracterizan a este poder, si permitieron ubicar al poder judicial como el fiel de la balanza en las disputas entre poderes con garantía de independencia e imparcialidad.

Se dio también la reforma electoral de agosto de 1996, el paso definitivo para dejar atrás la participación oficial en los procesos electorales y dar autonomía plena a las instituciones encargadas de estas tareas. Los resultados de esta reforma se vieron de inmediato en las elecciones de julio de 1997, en las que ascendió de manera innegable el partido de centro izquierda más agresivo en su oposición al gobierno, el PRD, que ganó la Capital del país, mientras que la oposición de derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó seis gubernaturas, incluyendo el segundo estado económicamente más importante, Nuevo León. Aunque el cambio más trascendental se observó en la Cámara de Diputados, donde por primera vez en la historia el PRI perdió la mayoría absoluta y, por primera vez, también, el poder político se compartió entre todas las fuerzas políticas del país.

No es de extrañar, en tales circunstancias, que se diera la alternancia en la Presidencia tres años después. Aunque, desde el punto de vista del Partido Revolucionario Institucional dicho paso representó una traición del Presidente hacia ese partido puesto que, como han observado diversos analistas, los recursos y el poder de la Presidencia no se abocaron a apoyar a ese partido para que ganara a cualquier costo. La actuación del Presidente, vale la pena anotarlo, se ciñó a su papel institucional y en gran medida gracias a ello se dio dicha alternancia.

Siendo estas las circunstancias que originaron la evolución de las condiciones económicas, sociales y políticas del país, es pertinente señalar, con mayor especificidad el impacto de todo ello en el estado de cosas al respecto de la seguridad nacional de México, puesto que, como se ha venido señalando es esta el área más sensible de todo este proceso de cambio y en el que se nota la dirección que ha ido tomando el rumbo de la nación; la convergencia hacia la conformación de una región con todas las implicaciones políticas que ello conlleva.

3.3 La seguridad nacional de México en los años noventa.

El proceso a través del cual "...la edificación de espacios de libre comercio... de manera gradual van tejiendo un conjunto de problemáticas y valores compartidos que silenciosamente tejen una integración, como sucede en Norteamérica"⁵¹, ha impactado en México en todos los ámbitos de las políticas nacionales. Por lo que respecta a las políticas de seguridad nacional el primer impacto se da en el conocimiento mismo de esta materia, en el hecho de que se hagan públicas las necesidades y aspiraciones de seguridad por parte de los sucesivos gobiernos mexicanos.

En efecto, hasta los años ochenta en México privó la visión de que los problemas de seguridad nacional eran materia que únicamente concernían al Estado, que la población en general, incluso los círculos intelectualmente capacitados para su estudio y comprensión, no tenía necesidad ni derecho de conocer u opinar sobre ellos⁵². Hasta que, en virtud de la apertura que se comenzó a dar en el país en el ámbito económico, los compromisos y obligaciones del Estado lo fueron comprometiendo con la apertura de su procesos internos y lo forzaron a ir abriendo al escrutinio público las decisiones políticas otrora de carácter secreto.

De esta manera se puede observar como en la administración de Miguel De la Madrid, concretamente en el Plan Nacional de desarrollo correspondiente, se habla por vez primera de la seguridad nacional como un asunto del que la nación debe tener conocimiento y en el cual debe participar dado que es ella, según la definición aportada, el objeto primario de este rubro⁵³. En adelante la seguridad nacional es ya tratada como una más de las políticas a desarrollar por cada administración y de la cual deben dar cuenta en sus evaluaciones correspondientes.

⁵¹ Curzio, Leonardo. "Estado, Soberanía y Seguridad Nacional". En: *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública*, INAP, num. 101, agosto de 1999, p. 50.

⁵² En aquella época, que puede calificarse de "obscura" en comparación con los tiempos presentes, los datos más sencillos como el monto de las reservas del Banco central o el PIB eran ocultados y sólo se hacían públicos varios años después de la fecha a la que se referían. Tales absurdos bajo la increíble consideración de que ese tipo de información sólo era reservada para los funcionarios de las más altas esferas pues sólo a ellos les era "útil".

⁵³ Para tener un panorama más preciso de la historia de la utilización del concepto de seguridad nacional en nuestro país, véase: Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990". en: Aguayo Quezada y Bruce Bagley. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990. pp.107-145.

Así vemos que a partir de esos años la secrecía al respecto de los asuntos de seguridad nacional va disminuyendo y, por tanto, la capacidad y el derecho de los analistas y los ciudadanos para conocer y opinar de ellos se incrementa paulatinamente.

De la mano de este mismo proceso se da la apertura en la concepción misma, por parte del Estado, de la seguridad nacional, abandonándose la perspectiva estrictamente militar al respecto y abordándose cada vez más como proceso social y político en el cual tienen incidencia los distintos grupos que conforman la nación⁵⁴.

Con esta perspectiva, y después de haber establecido el panorama histórico que constituye y fundamenta el marco en el cual se ha desarrollado la relación México-Estados Unidos, es momento de unir los elementos que hasta ahora hemos aportado para conducirlos o aplicarlos al análisis del tema central de este trabajo, a saber; la seguridad nacional de México y el proceso a través del cual está transitando hacia la convergencia con la seguridad nacional de los EE.UU. y, en conjunto con la de Canadá, la posible futura conformación de una "seguridad regional de América del Norte".

Los fundamentos y criterios de Seguridad Nacional que fueron explicados en el primer capítulo nos brindaron el sustento con base en el cual establecimos que esta materia es la más delicada e importante en su tratamiento por parte de cualquier nación, en consecuencia, por encima de otros criterios, los de seguridad nacional orientarán las políticas gubernamentales en todos los niveles de la administración pública. También podemos afirmar que, en tanto mayores sean las aspiraciones de una nación o sus ambiciones el esquema de seguridad nacional de ésta se ampliará igualmente. Es decir en tanto mayores sean los intereses que una nación tiene, el cuidado y promoción de éstos requerirá de un mayor alcance de los criterios y las políticas de seguridad nacional.

En el caso concreto, los EE.UU. han proyectado sus intereses a través del mundo entero y esto ha llevado a que consideren al mundo en su

⁵⁴ Esto se constata en el concepto mismo de Seguridad Nacional que, aún con sus variante, el gobierno del Presidente Vicente Fox ha establecido como base de las políticas respectivas y que se puede observar en la página electrónica del Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), de la Secretaría de Gobernación (<http://www.cisen.gob.mx>) y que a la letra dice: "Seguridad nacional es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio."

conjunto como el campo dentro del cual cuidar dichos intereses⁵⁵. Sobre todo a raíz de la caída del bloque soviético y su proyección como única superpotencia mundial. Ahora bien, independientemente de las recientes adhesiones a la doctrina de seguridad nacional de ese país⁵⁶, los criterios sobre los que se fundamenta la expansión de los intereses norteamericanos y sus políticas de seguridad nacional son ampliamente conocidos y han sido estudiados a profundidad, a saber:

- 1) Dado por hecho su liderazgo a nivel mundial, que éste no sea cuestionado o reñido por otras naciones y, por el contrario, que sea aceptado cada vez más por un mayor número de países.
- 2) Que cada vez más naciones en el mundo adopten el sistema de economía de mercado, bajo los criterios de la política económica de su gobierno, como base de su sistema económico.
- 3) Que cada vez más naciones en el mundo adopten la democracia liberal, de preferencia a imagen y semejanza del sistema político norteamericano, como forma de organización de su vida política, y:
- 4) Garantizar, a través de todos los medios posibles la incontestabilidad del poderío militar norteamericano que respalda sus intereses en el mundo.⁵⁷

Tales criterios, como decíamos, fundamentan el accionar norteamericano y es en función de ellos que ese país pretende diseñar el medio internacional en el que desea operar. Desde el punto de vista norteamericano (por lo menos del gobierno norteamericano que negoció el TLCAN) a ello obedece la creación de un espacio económico que incluye a sus dos vecinos inmediatos.

En este sentido, con referencia a México, el diseño geopolítico norteamericano pretendió hacer entrar a nuestro país en los mencionados criterios de seguridad dado que hasta entonces la relativa independencia de México en cuanto a su sistema económico, su particular sistema político y su comportamiento en el medio internacional causaban en ese país rechazo y desconfianza⁵⁸. Debido a esto el lograr que en México se adoptara

⁵⁵ A pesar de ser un proceso bastante conocido, si se desea tener un panorama más concreto de éste puede consultarse: Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las grandes potencias*. Barcelona, Plaza y Janes, 1991.

⁵⁶ Nos referimos, por supuesto, a la estrategia preventiva que es conocida como la "doctrina Bush" y que ha sido puesta en marcha a raíz de la guerra contra el terrorismo que la administración norteamericana ha puesto en marcha a partir de 2001.

⁵⁷ Esta objetivación de los intereses norteamericanos ha sido expuesta desde los teóricos clásicos como Morgenthau en; *Politic Among Nations*. Op cit. Hasta los intelectuales orgánicos más recientes del gobierno norteamericano como Zbigniew Brzezinski. En: *El gran tablero mundial*. Barcelona, Paidós 1998.

⁵⁸ A través de la historia bilateral que hemos reseñado, existen muchos ejemplos de ello, uno de los cuales lo constituye el rechazo norteamericano a apoyar el desarrollo de nuestro país debido, precisamente a sus prácticas y estructuras políticas.

plenamente el sistema de libre mercado, la adhesión de nuestro país a los circuitos económicos y financieros mundiales y, además que cesara el rechazo oficial a las corrientes naturales de comercio entre ambas naciones, fue visto, por lo menos -insistimos- en la óptica gubernamental norteamericana, como un triunfo en el cumplimiento del segundo de los intereses globales norteamericanos arriba enlistados.

Por otro lado, a la par que nuestro país se conectó plenamente a la economía norteamericana y mundial su sistema político ha venido acercándose a los estándares que los norteamericanos ven como su modelo. Esto no quiere decir, necesariamente, que México haya evolucionado hacia la democracia para complacer a los EE.UU., pero es difícil negar que en gran medida muchas de las acciones políticas que eventualmente han conducido a la democratización se originaron en reclamos y presiones norteamericanas, como por ejemplo el combate efectivo a la corrupción oficial, principalmente en los círculos policíacos, que se vino recibiendo desde la administración de Díaz Ordaz (episodio de la operación intercepción) y que en México se cristalizó en la campaña de "Renovación Moral de la Sociedad", como parte de las medidas destinadas a ofrecer una mejor imagen del país ante los acreedores internacionales a quienes se pretendía pedir prestamos y de los cuales los EE.UU. son parte fundamental.

Aunque un tanto discutida esta parte, lo cierto es que no puede ser coincidencia que hayan llegado a nuestro país el libre comercio y el TLCAN de la mano con el proceso de democratización. Hay una relación y el eje de ella ha sido la orientación que la política exterior norteamericana ha impuesto para con nuestro país. Con lo cual los norteamericanos han dado satisfacción al tercero de sus intereses enlistados en referencia a su vecino del sur. Por lo que respecta a los otros puntos, México hace mucho tiempo que dejó de ser, si es que algún día lo fue, una posible amenaza que retara la potencialidad norteamericana, de hecho el tamaño y las capacidades de las fuerzas armadas mexicanas hacen pensar que nuestro país deposita su defensa exterior mucho más en las fuerzas norteamericanas que en las propias⁵⁹.

⁵⁹ Es sabido que nuestro país, debido a sus traumas históricos, prefiere la paz por sobre cualquier posibilidad de conflicto y ha desarrollado capacidades para la negociación, además de armarse de un arsenal de tratados, negociaciones, participación en foros multilaterales, etc, que le dan amplias posibilidades de tratar cualquier posible conflicto internacional mediante la diplomacia y la negociación, circunstancia que hace poco útil el contar con un gran ejército que, previsiblemente, nunca se usará.

En fin, como se ha venido argumentando el TLCAN es la formalización de los procesos comerciales que han venido dando forma a la situación política bilateral que hoy día se tiene entre ambas naciones y, desde el punto de vista político es la cristalización de estos objetivos que se han señalado, es por ello que la importancia, en términos de la geopolítica norteamericana hacia nuestro país, que le asignó el gobierno norteamericano de la época fue muy alta y su trascendencia quedó demostrada cuando la administración siguiente, la de William Clinton, después de haber atacado al TLCAN durante su campaña electoral, lo asumió sin cambiarle nada y sólo agregó un par de anexos que no han tenido mayor impacto.

Por su parte, desde el punto de vista mexicano, dados los antecedentes y el marco político y económico prevaleciente, además de la evidencia de la importancia de la relación económica entre México y los EE.UU., la alternativa del TLCAN vino a ser una oportunidad irrenunciable: Para el grupo político dominante, cuyo dominio era ya bastante cuestionado, la única posibilidad de que conservara el poder era dar solución a la aguda problemática económica y los seis años de apertura de la administración De la Madrid no dejaban nada claro a ese respecto, por ello había que concretar tal proceso en un proyecto que fuera mucho más inmediato en sus efectos. De ahí la urgencia con la que la administración de Salinas de Gortari asumió las negociaciones y la firma del TLCAN. De hecho la recuperación del partido oficial para las siguientes elecciones presidenciales, se debe en gran medida a la propaganda y las expectativas en torno a este factor.

Por lo que toca a la perspectiva de los grupos económicos dominantes, era evidente el interés en el tratado pero en tanto se mantuvieran los apoyos y la protección a sus industrias y negocios. Tal cosa no pudo ser y el capital nacional, por lo menos el de la pequeña y mediana industria, hasta la fecha no ha sido del todo beneficiado por el TLCAN. Pero los sectores que sí lo han sido son los del gran capital nacional; las escasas grandes firmas mexicanas, generalmente asociada a capital externo, que tienen capacidad y respaldo para llevar a cabo proyectos industriales y comerciales en el marco del tratado que les han beneficiado. Es prácticamente todo lo que se puede decir al respecto de los beneficiarios del TLCAN pues la inmensa mayoría del resto de los sectores no han sacado gran provecho que se pueda reportar.

De tal manera que el TLCAN, en su origen y desde el punto de vista mexicano, fue concebido con tres propósitos principales; 1) Solucionar los serios problemas económicos mexicanos mediante el aumento de las

exportaciones hacia los EE.UU. y la consiguiente derrama económica que esto representaría. 2) Reforzar el mantenimiento y ejercicio del poder por parte del grupo dominante hasta entonces, una vez logrado el control de la problemática económica, y 3) Beneficiar al gran capital nacional e internacional para, aparentemente, que éste contribuyera a aportar lo necesario para la superación de los problemas económicos.

El éxito en la consecución de estos objetivos, aunque es algo relativo, permitió al grupo dominante seis años más de gobierno, los grupos empresariales crecieron y se beneficiaron ampliamente no sólo del comercio sino de las políticas gubernamentales destinadas a "blindarlos"⁶⁰ contra toda merma en sus ganancias y, finalmente, el comercio se incremento de manera notable como ya ha sido mostrado en páginas anteriores.

De tal manera que para ambas naciones, e incluso para el Canadá, la consecución del Tratado fue de importancia suprema en un principio y ha venido cumpliendo su utilidad de forma creciente, sin embargo, tal como hemos venido describiendo, al advenimiento del TLCAN, el proceso de convergencia económica de México con los EE.UU. era ya ineludible. El constante incremento en ese mismo proceso había creado ya lazos sociales e institucionales que iban más allá de la simple relación bilateral entre dos naciones vecinas, por ejemplo; el gran número de mexicanos en los EE.UU. y la problemática social a ambos lados de la frontera resultante de ello⁶¹, mientras que, por el lado institucional, los gobiernos se habían visto ya en la necesidad de crear órganos específicos para tratar las problemáticas entre ambos países tales como las reuniones bilaterales anuales tanto de funcionarios de alto rango como de legisladores⁶².

Pero, como muchos analistas han señalado, las relaciones entre los pueblos son siempre más amplias que las que existen entre los gobiernos, y ello es pertinente señalarlo dado que los lazos creados por la interacción social, primero en la frontera común, se fueron extendiendo hasta impactar

⁶⁰ Recuérdese el FOBAPROA e IPAB.

⁶¹ A este respecto puede consultarse: Lurence Douglas y Taylor Hansen. *El nuevo norteamericano; integración continental, cultural e identidad nacional*. México, CISAN-UNAM, 2001. En este libro puede leerse acerca de cómo la interacción social a través de los años ha ido forjando lazos de unión entre las comunidades México norteamericanas con sus dos patrias de origen y cómo tal proceso está dando paso a una identidad cultural nueva en la región de América del Norte.

⁶² Para el caso de la historia de la institucionalidad bilateral es útil el trabajo; Fernández de Castro Rafael. "La institucionalización de la relación intergubernamental: Una forma de explicar la cooperación". En: Verónica Campos, Mónica et al. *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*. México, UNAM-FCE-ITAM. 1998.

en todo el sur de los Estados Unidos y en todo México, por ejemplo, a través de las remesas de dinero de los migrantes mexicanos en ese país de las cuales, hasta la fecha, dependen comunidades enteras en varios estados de la República. Y ese impacto se amplía constantemente ya que las remesas han aumentado a tal grado que para el año 2003 se estima que será la segunda fuente de ingresos nacionales, desplazando a la inversión extranjera directa y colocándose sólo por debajo de los ingresos generados por la exportación petrolera⁶³.

Este tipo de consideraciones es lo que nos hace traer al análisis la segunda base conceptual analizada en el capítulo primero; el regionalismo o integración regional. Es claro que, de acuerdo a la definición aportada, la frontera norte de México y sur de los EE.UU. han vivido desde su surgimiento un proceso de integración originado por la complementariedad entre la disposición de bienes y riquezas por un lado y el ofrecimiento de materias primas y mano de obra por el otro.

La historia de la relación bilateral, tal como la hemos señalado en el capítulo anterior, nos muestra cómo los factores políticos, económicos y sociales de ambos países tendieron a fortalecer dicho proceso de regionalización que fue extendiendo su radio de acción y su influencia, principalmente en el caso de México. Como ejemplo de ello se puede señalar cómo en los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, una vez clausurados los acuerdos de braceros, el destino de la migración de algunos estados del país eran las ciudades de la frontera norte de México o las zonas agrícolas que se estaban consolidando en estados como Sinaloa o Sonora, pero posteriormente ni las ciudades ni los campos de México pudieron absorber y satisfacer la creciente migración del sur, mientras que los estados del sur de los EE.UU. demandaban cada vez más mano de obra para el crecimiento sostenido que su economía experimentó por la misma época. Así que la migración simplemente se movió hacia el norte contribuyendo así a fortalecer los lazos de unión de la región y de las naciones en su conjunto.

Todo este proceso, pues, ha contribuido a hacer de la zona norte de México y sur de los EE.UU. una región integrada económica y socialmente, estando actualmente en proceso la integración política que, en su primera fase fue de carácter internacional pero que cada vez esta pasando a ser más

⁶³ En el primer semestre de éste año se contabilizaron 6,134 millones de dólares por este concepto y se prevén que al cierre del año llegaran a los 12 mil millones según la Secretaría de Hacienda.

dinámica y local. En este sentido se puede anotar que los comités que tratan y solucionan problemáticas entre las ciudades de uno y otro lado de la frontera forman parte de la conformación de las administraciones locales en cada municipio y condado, esto debido a que las problemáticas no se circunscriben al lado mexicano o norteamericano, por ejemplo la contaminación, la falta de agua, el tráfico transfronterizo, etc. para solucionar estos problemas se establecen mecanismos de cooperación que poco a poco han ido escalando en las administraciones al grado de que, para 1980, los problemas ya no se vieron tan sólo como de la zona fronteriza sino de los estados fronterizos, debido a ello nace en ese año la llamada "Conferencia de Gobernadores fronterizos" que agrupa a los mandatarios de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja Californias Norte, por un lado y; Texas, Nuevo México, Arizona y California por el otro.

Otro ejemplo de la creciente vinculación institucional originada por el proceso que venimos describiendo es la creación de la comisión binacional que nace en 1981 con tres miembros del gabinete mexicano (Relaciones exteriores, Gobernación y Hacienda) y sus contrapartes norteamericanas. Dicha comisión crece al grado que para 1994 son veinte funcionarios por bando los que se reúnen anualmente para tratar las problemáticas binacionales⁶⁴.

Lo anterior es sólo un indicador de que la interacción regional desencadenada en la zona fronteriza abarca cada vez más ampliamente a ambos países, en este sentido el TLCAN constituye un paso muy importante, sino es que definitivo, para la proyección de la regionalización en toda la parte norte del Continente.

Así pues, el proceso de regionalización ha obligado a que cada vez haya mayor acercamiento entre los EE.UU. y México, tal acercamiento se ha intensificado a partir de la formalización de la relación comercial y de ahí está incidiendo para que las posiciones al respecto de otros temas bilaterales se acerquen cada vez más y, dado que no hay tema más delicado para cada nación que el de seguridad nacional es lógico que éste también esté siendo objeto de evolución en torno al proceso de regionalización.

⁶⁴ Véase: Fernández de Castro Rafael. *Explaining cooperation in US – Mexican affairs, The emergence of institutionalization*. Tesis doctoral, Georgetown University, 1996. Especialmente el capítulo 2º titulado: "History of US – Mexican government relations".

En efecto, a raíz de la intensificación del intercambio comercial y todas sus repercusiones, ha sido necesario establecer mayores y mejores vías de cooperación para tratar los problemas como el contrabando, narcotráfico, migración, tráfico ilegal de personas, contaminación, disponibilidad de agua, etc. a los cuales se ha agregado recientemente el del terrorismo.

En páginas anteriores hemos ya pormenorizado al respecto de estos problemas, sólo cabría anotar que no es fortuito que una vez que México renunció a su autarquía respecto a la forma de combatir el narcotráfico y aceptara cooperar con los EE.UU. de diversas maneras, incluyendo la preparación de su personal policiaco y militar, a partir del año de 1996, se comenzara a incrementar la ayuda norteamericana en dinero y equipo para éstas tareas⁶⁵.

El resultado de los procesos económicos y sociales de regionalización es que la economía de México, en un juicio general, ya no depende de la de EE.UU., ¿es parte de ella!⁶⁶, en consecuencia, si analizamos las cosas a la luz de esta idea es claro que México y su vecino del norte converjan en los criterios que fundamentan sus políticas de seguridad nacional llevando a éstos hacia políticas de carácter regional.

Un ejemplo de ello, aparte de lo ya mencionado al respecto del narcotráfico, es que inmediatamente después de que en septiembre de 2001 los EE.UU. sufrieron los peores ataques terroristas de la historia, este país comenzó a poner en marcha medidas destinadas a la protección y seguridad del tráfico aéreo con destino a su territorio y México se vio obligado no sólo a acatar las medidas dictadas por las autoridades norteamericanas sino incluso a ir más allá asumiendo medidas aún más rigurosas en la transportación aérea y en la terrestre⁶⁷.

⁶⁵ En octubre de 1996, tras una reunión entre los secretarios de defensa de México y EE.UU. se acordó iniciar un programa de entrenamiento de fuerzas militares mexicanas en los EE.UU. con la finalidad de que nuestro país contara con personal capacitado para enfrentar al narcotráfico, el resultado de esos programas de entrenamiento fue la integración y equipamiento de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales o GANFES que desde entonces han asumido el control de la lucha contra el narcotráfico logrando grandes éxitos en esa campaña.

⁶⁶ Tal apreciación, aunque aventurada, está basada en el hecho de que la planta productiva de México no podría sobrevivir si dejara de existir el mercado al cual están destinados sus productos, los EE.UU. Teniendo más del 90% de intercambio comercial con ese país, el comercio exterior mexicano es más bien un comercio interno de la región de América del Norte.

⁶⁷ Tales medidas han tenido sus consecuencias entorpeciendo los flujos de personas y mercancías entre ambos países pero se considera que esto es necesario con tal de contribuir a la seguridad de los EE.UU.

También se puede anotar en este sentido que, a partir de ese episodio traumático para los norteamericanos, México ha aumentado las medidas de seguridad de sus instalaciones productivas y estratégicas para evitar que sean blanco de ataques terroristas pero, sobre todo, para asegurar el flujo de energéticos hacia los EE.UU. y, con ello, contribuir a la seguridad de ese país⁶⁸.

Todo esto ha implicado que en México se observe una creciente militarización de muchas áreas de la actividad estatal de seguridad llegando incluso a la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública para las que, se supone, existen los cuerpos locales de policía⁶⁹. El curso de los acontecimientos ha orillado al gobierno mexicano a responder con este tipo de acciones a la creciente demanda de los gobiernos norteamericanos para fortalecer la seguridad interna en México y con ello contribuir a la seguridad en su flanco sur⁷⁰.

Tales demandas de seguridad por parte de los norteamericanos, previsiblemente, se incrementarán con el paso del tiempo en tanto no logren, desde su óptica, hacer del mundo un lugar confiable para sus capitales y sus ciudadanos, de acuerdo a los principios de política exterior y seguridad nacional que ya hemos señalado. Por lo tanto nuestro país se verá cada vez más exigido para satisfacer esas necesidades norteamericanas y al acceder a ellas se estará continuando, reforzando y profundizando el proceso de convergencia política que complementará y a su vez reforzará los de convergencia económica y social.

El diario acontecer internacional nos trae información que certifica las ideas expuestas, convirtiéndolas en hechos que configuran lo que habrá de ser la relación México-Estados Unidos en el futuro. Por ejemplo de llegar a concretarse un Acuerdo Migratorio⁷¹, mas tarde o más temprano, éste no

⁶⁸ Tal fue el caso de la operación "Centinela" puesta en práctica con motivo de la invasión norteamericana a Irak, a principios de febrero de 2003, y que tuvo como objetivo, precisamente, cuidar tal tipo de instalaciones, con esos propósitos.

⁶⁹ En las postrimerías de la administración de Ernesto Zedillo, se creo la Policía Federal Preventiva, PFP, con miembros del ejército, no de las corporaciones policíacas existente pues estas eran, y son, tan corruptas que no se quiso cometer el error de trasladar sus prácticas al nuevo cuerpo policiaco. También se dieron una serie de "campañas de asistencia social" en diferentes puntos de la capital del país, agobiada por la delincuencia, para tratar de disminuir la incidencia de delitos en ella.

⁷⁰ Por no llamarle como ellos solían hacerlo durante los años setenta y ochenta su "patio trasero". Término que recientemente ha sido traído nuevamente a la escena política por el ex—embajador de nuestro país en Naciones Unidas, Adolfo Aguilar y que le costó el puesto, nada menos.

⁷¹ Desde la asunción del gobierno del Presidente Vicente Fox en el año 2000, este ha sido el gran proyecto de política exterior mexicana, la propuesta ha atravesado por diversas etapas y ha pasado del jubilo desbordante

será sino un reforzamiento del proceso que hemos venido describiendo y un paso más en la convergencia de las políticas, en este caso las de trabajo y poblacionales que necesariamente se verán afectadas por el Acuerdo, que eventualmente configuraran la región de América del Norte.

Sin embargo debe quedar acotado que todavía tal proceso no es total, si bien compartimos ya criterios de seguridad regional basados en las necesidades estadounidenses, este echo aún no determina que los conflictos de EE.UU. sean nuestros conflictos. De hecho, por el momento es todo lo contrario: México no puede evitar quedar expuesto a las consecuencias de la política exterior norteamericana que en los últimos años se caracteriza por su agresividad y la preferencia a la vía armada antes que a la negociación, pero ello no ha sido razón para que nuestro país se embarque en la aventuras bélicas norteamericanas, a pesar de que algunas voces han intentado llevar el proceso de convergencia a la plena sumisión a los intereses norteamericanos⁷² esto todavía no es así y es deseable que nuestro país puede mantener el margen de maniobra e independencia de políticas que demostró en el caso del rechazo a la aprobación de la invasión de Irak.

de sus inicios a la casi clausura después de los atentados terroristas de 2201, y en el año 2003 tanto el gobierno mexicano como el norteamericano lo ubican en una cautelosa espera, sin embargo no se abandona la idea del todo, lo cual demuestra que eventualmente se avanzará en este sentido, y aún cuando el resultado final no fuera el deseable para el gobierno mexicano, como parece que será, por lo menos se avanzará en la dirección que conviene a México que es enmarcar en reglas claras la relación bilateral y beneficiarse de ella lo más posible.

⁷² Tal es el caso de el ex-secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, que en un desplante de ignorancia digno de algún golpista centroamericano del pasado, se atrevió a decir "El gobierno de la República considera que (el conflicto de EE.UU. contra el terrorismo) si es un conflicto nuestro", Véase: "El de EU también es 'un conflicto nuestro'", Castañeda ante diputados". *Reforma*, 26 de septiembre de 2001, página 2.

CAPÍTULO 4.

DE LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA A LA SEGURIDAD REGIONAL DE AMÉRICA DEL NORTE.

Determinar con precisión el estado exacto de la seguridad nacional en México es una tarea, por decir lo menos, bastante difícil. Las aproximaciones que desde el mundo académico se pueden hacer al tema, apoyándose en la información pública y en las especulaciones científicas, sólo pueden dar un panorama bastante general del tema en su conjunto. Las razones para que se dé esta situación es que, por un lado, y a pesar de la proliferación de información sobre este tema, todavía existe, incluso en pleno proceso de cambio democrático en el país, un alto grado de secrecía al respecto de las problemáticas de seguridad nacional. Por otro lado, y precisamente por la proliferación de información al respecto, existe un desconocimiento acerca de los verdaderos temas de la seguridad nacional, lo que lleva a grandes confusiones entre lo superficial y lo realmente importante para esta temática¹.

Sin embargo, con los acontecimientos de septiembre 11 de 2001 en los Estados Unidos, esta tarea se ha simplificado –de algún modo- pues el tema del terrorismo ha acaparado la atención en las agendas de seguridad del mundo entero. Por tanto, para la administración presidencial de Vicente Fox existen dos periodos claramente definidos con respecto a los asuntos de seguridad nacional: uno que va de la toma de posesión como presidente constitucional el 1º de diciembre de 2000 al 11 de septiembre de 2001, y el otro a partir de esta fecha y hasta los días presentes.

Analicemos el primero de ellos: al llevarse a cabo el proceso institucional de cambio democrático en México, en el año 2000, y con la llegada al poder de un partido político distinto al que ejerció el gobierno por varias décadas, las condiciones en las que se encontraba el Estado –y con él la nación- cambian de manera profunda. En primer término, el proceso de cambio, como hemos tenido oportunidad de apreciar a lo largo del presente trabajo, venía dándose desde, por lo menos, las dos administraciones

¹ Basta revisar la prensa de los últimos años para encontrar cientos o quizá miles de referencias a temas o problemas que se califican de “seguridad nacional”. Muchas de estas referencias son sólo llamados alarmistas, otras son exageraciones de analistas y algunas más son intentos de algunas dependencias gubernamentales por obtener mayor presupuesto, exagerando la situación de su sector. Todo ello contribuye a generar una especie de “cortina de humo” alrededor de los verdaderos problemas de seguridad nacional.

anteriores en la estructura jurídica, en las relaciones sociales, en las condiciones de vida de los ciudadanos, en las relaciones internacionales del país, etc. De tal manera que el cambio de partido en el gobierno es sólo resultado de todos los anteriores factores acumulados.

Sin embargo, la alternancia en el poder, en sí misma, es un factor determinante en el cambio de políticas para el desarrollo y funcionamiento del país en su conjunto, puesto que representa un cambio cualitativo en la condición del Estado mexicano y en todo lo que abarca y representa. De tal manera que es el primer punto a tomar en cuenta en el análisis de las condiciones en que, a partir de esa circunstancia, habrán de llevarse a cabo la planeación y puesta en práctica de las políticas de seguridad nacional en los últimos tres años.

Con la alternancia en el poder ejecutivo nuevos grupos vinieron a asumir las tareas de la política doméstica animados por ideas que, en principio, se alejaban de las consideraciones que antes eran prioritarias para los hasta entonces detentadores del poder². La idea de la democratización estaba presente en todos y cada uno de los documentos y en los proyectos que el nuevo grupo gubernamental estaba dispuesto a llevar a la práctica³ con ello, se pretendía marcar un cambio sustancial con respecto a la anterior forma de plantear las prioridades nacionales.

Tal circunstancia se vio reflejada en proyectos como el llamado "plan de los cien días" a través del cual se pretendía realizar reformas sustanciales a la estructura política nacional en corto tiempo, o el plan "Visión de México en el año 2025", que establece una planeación de largo plazo para la consolidación definitiva de la democracia y el desarrollo de la economía para hacer de México un país plenamente desarrollado, también el proyecto de "Reforma del Estado", para el que se creó una comisión encabezada por Porfirio Muñoz Ledo⁴.

Así pues, desde un primer momento, la actual administración inició con una voluntad de cambiar a profundidad las circunstancias en que hasta

² Básicamente, como ha quedado anotado, para el o los grupos políticos cobijados en el régimen priista, el mantener el control del poder político era su motivación principal.

³ Entre otros, puede consultarse el documento llamado "Compromisos con México" o el "Código de ética" que el Presidente Fox estableció a raíz de su toma de posesión el 1º de diciembre de 2000.

⁴ Todos estos planes, que eventualmente han quedado en el olvido, fueron parte del entusiasmo inicial con que el nuevo gobierno abordó sus responsabilidades; sin embargo, su fracaso y falta de seguimiento han hecho que no hayan tenido impacto alguno en las condiciones políticas, económicas y sociales del país.

entonces había venido funcionando el país en todos los ámbitos. Para ello se contaba con el llamado "bono democrático", es decir la gran corriente de apoyo mayoritario basado en las promesas presidenciales y la esperanza popular y de los grupos políticos y económicos de que la democracia y el nuevo gobierno vendrían a solucionar efectivamente los problemas nacionales, lo cual se tradujo en que el Estado tuviera legitimidad para la formulación y aplicación de las políticas que ha creído necesarias para el cumplimiento de sus planes⁵.

De inmediato tales circunstancias dieron como resultado la distensión en los más serios retos que el Estado mexicano estaba sufriendo por parte de los enemigos internos, armados o civiles, algunos de ellos incrustados en las estructuras de dominio tradicional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como por ejemplo los sindicatos⁶, desde fines de la administración anterior. Algunos de esos grupos, por ejemplo el EZLN, fueron atendidos con las promesas presidenciales de desmilitarización del estado de Chiapas o de la aceptación de los llamados "Acuerdos de San Andrés Larráinzar"⁷.

En consecuencia, las nuevas condiciones políticas, la nueva voluntad presidencial y, además, las condiciones favorables del medio internacional con respecto a nuestro país, trajeron consigo nuevas consideraciones para lo que el Estado habría de concebir como la seguridad nacional.

En primera instancia, la visión institucional respecto de este tema cambió con el establecimiento de una consejería de seguridad nacional, a cuyo cargo se nombró a un académico-político: Adolfo Aguilar Zinser, quien desde los primeros días de la administración anunció la nueva concepción de seguridad nacional del nuevo gobierno, señalando que, en adelante, se entendería por tal cosa a la "seguridad colectiva de los mexicanos en su territorio y en relación con las instituciones que les sirven y los gobiernan"⁸.

⁵ Para abundar sobre esto, véase: "Fox y el bono democrático", artículo de Jorge G. Castañeda en *Reforma*, 24 de julio de 2000, p. 17.

⁶ Aunque por supuesto los sindicatos encuadrados en la estructura del PRI no son los únicos actores que retan de continuo la autoridad del gobierno, en diferentes episodios las propias cámaras del Legislativo, el Poder Judicial, los empresarios, etc. han establecido retos que han sido difíciles de superar para el Ejecutivo.

⁷ Tales acuerdos habían sido firmados por el gobierno anterior con el grupo subversivo, pero nunca se les dio la aceptación definitiva y se mantuvieron en suspenso, lo que originó que se convirtieran en una demanda del grupo armado y de la sociedad civil que les apoyaba.

⁸ Aguilar Zinser, Adolfo, declaraciones a la prensa, véase; *La jornada*, 7 de diciembre de 2000, p. 12.

Cabe hacer un paréntesis para señalar que el tratamiento institucional de la seguridad nacional, hasta ese año de 2000, estaba regulado por el decreto presidencial del 5 de junio de 1992, que establecía un "Gabinete de Seguridad Nacional" conformado por las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República. Con la creación de la consejería se trató de cambiar las cosas de tal manera que por decreto del 8 de enero de 2001, el Presidente Fox, abrogó el gabinete de seguridad y de esa manera se estableció, oficialmente, que habría un "Consejero de Seguridad Nacional", nombramiento que, finalmente, recayó en el ex-senador Adolfo Aguilar Zinser. Para terminar de señalar el camino institucional de este tipo de asuntos, a reserva de ampliar la explicación más adelante, diremos que eventualmente la figura del Consejero fue también abrogada por decreto del 2 de abril del 2003, mediante el cual se volvió a crear el "Gabinete de Seguridad Nacional" que actualmente está en funciones⁹.

Volviendo a la secuencia inicial, diremos que ni la voluntad democratizadora ni la nueva arquitectura institucional¹⁰ fueron suficientes para evitar los conflictos de intereses de los políticos y las instituciones involucradas. Así que la creación de la figura del Consejero de Seguridad Nacional, de inmediato entró en conflicto con las secretarías de Marina, Defensa y Gobernación, cuyos titulares se negaron, desde un principio, a colaborar con el consejero. Por su parte, el consejero pretendía realizar modificaciones en la estructura de funcionamiento de esta rama de la administración, como la desaparición o fragmentación del órgano civil de inteligencia, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), con el afán de controlarlo y allegarse algún tipo de poder.

En esas circunstancias, la consejería tuvo muy poca vida, pues nunca pudo controlar efectivamente ningún área gubernamental y su existencia fue tardíamente avalada, como hemos visto, por el decreto presidencial del 8 de enero de 2001, en ese marco de cosas se puede decir que al Consejero sólo lo

⁹ Pueden consultarse los decretos señalados en el Diario Oficial de la Federación en las fechas correspondientes. En cuanto al actual Gabinete de Seguridad Nacional, está conformado por los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Director General del CISEN, quien funge como Secretario Ejecutivo.

¹⁰ El Presidente Fox redistribuyó el tradicional orden de las secretarías de Estado y creó "áreas" en las que englobaba a varias de ellas y puso a coordinadores al frente, con lo cual pretendió sumar los esfuerzos administrativos para dar solución a los problemas nacionales. Por ejemplo, las tareas de la seguridad pública y nacional quedaron englobadas en el área de "orden y respeto", que incluía, entre otras, a las secretarías de Defensa, Marina, Gobernación y Seguridad Pública.

mantenía la voluntad presidencial que, por otro lado no era muy afecta a apearse a sus consejos¹¹. Finalmente, la figura del consejero de seguridad nacional desapareció al ser nombrado su titular como embajador de México en las Naciones Unidas en víspera de que nuestro país asumiera un asiento temporal en el Consejo de Seguridad de ese organismo¹², y posteriormente se formalizó el movimiento mediante la abrogación de la figura del Consejero, tal como ha sido señalado.

De tal manera que el intento por dar un nuevo enfoque institucional, aparentemente más "moderno" y democrático, a la forma de abordar las temáticas de seguridad nacional fracasaron en muy poco tiempo, teniendo el gobierno de Vicente Fox que apearse al tradicional funcionamiento de las instituciones ya existentes¹³. Pero más allá de este episodio lo importante siguieron siendo los temas y los problemas de la seguridad nacional que, tal como hemos venido argumentando, cada vez tenían que ver en mayor medida con la relación bilateral con los EE.UU. en el marco del TLCAN.

A este respecto, es necesario decir que, independientemente de la naturaleza democrática del nuevo gobierno, las temáticas de seguridad nacional siguieron siendo las mismas que habían operado para las dos administraciones anteriores, a saber: narcotráfico, delincuencia organizada transnacional (blanqueo de dinero, tráfico de personas, etc.), seguridad pública, transición a la democracia y grupos armados. En otras palabras, a pesar de la alternancia y el cambio cualitativo que representó el nuevo gobierno de Vicente Fox, los retos de la nación, si bien con algún grado de disminución, continuaron estando presentes, por lo menos durante el primer tramo de la administración.

Es preciso aclarar que los temas y problemas que un gobierno considera de seguridad nacional se inscriben en una "agenda". Cuando un asunto se enlista ahí, ha quedado atrás la discusión al respecto de si es un problema de seguridad nacional o no, se asume que lo es y se le destinan los

¹¹ Si se revisa la prensa del año 2000, se podrán encontrar un sinfín de problemas políticos nacionales e internacionales originados por declaraciones presidenciales hechas e improvisadas por Vicente Fox sin consultar a nadie al respecto.

¹² El 2 de enero de 2002 México asumió tal puesto, pero el nombramiento de Aguilar Zinser se dio hasta diez días después.

¹³ Eventualmente han ido desapareciendo las otras coordinaciones de área en las que se había reestructurado el gobierno foxista, demostrando cómo la sola voluntad de un o unos individuos no pueden cambiar a un país, puesto que el fracaso en ese tipo de administración ha hecho regresar a los esquemas tradicionales de gobierno.

esfuerzos y recursos necesarios para su solución¹⁴. Los temas que hemos mencionado arriba, en virtud de los cambios institucionales ya explicados, fueron agendados por el consejero Aguilar Zinser y, con base en dicha disposición, constituyeron las tareas de seguridad nacional del país en el primer periodo que hemos señalado¹⁵.

Si observamos por separado a cada uno de esos problemas sabremos por qué fueron agendados. El narcotráfico era, y sigue siendo, un gran problema de seguridad nacional y pública, además de un gran riesgo para la salud y la institucionalidad en general¹⁶. En el año 2000 era el gran tema de seguridad para los Estados Unidos. Si recordamos, una vez concluida la guerra fría y sin ningún enemigo tradicional capaz de contrastar el poder militar, económico y político de ese país, desde inicios de la administración de William Clinton, en 1992, el narcotráfico fue concebido por ese gobierno como la más grave amenaza a la seguridad de los estadounidenses y, en consecuencia, las acciones de presión para el resto del mundo se incrementaron para que asumieran así las cosas y arreciaran el combate a ese fenómeno. Por presiones, específicamente, hablamos del proceso de "certificación", al cual ya nos hemos referido. Recordemos también que por aquel entonces el presidente Salinas pretendía la aprobación del TLCAN, y en función de eso la obsecuencia con la política exterior norteamericana se incrementó consintiendo en llevar la lucha al narcotráfico al primer plano de las prioridades nacionales.

En otras palabras, las necesidades estadounidenses elevaron el nivel de riesgo con el que se veía el narcotráfico en nuestro país. Aunque es necesario señalar que el narcotráfico era ya un asunto de alto riesgo en la agenda de seguridad nacional mexicana¹⁷. Desde su expansión en la década de los años ochenta, como una más de las consecuencias de la crisis que vivió el país en ese entonces, el narcotráfico fue abarcando cada vez más en todos los aspectos, y de ser sólo un lugar de tránsito para los flujos de

¹⁴ Puede observarse la actual agenda de problemas de seguridad nacional para nuestro país en la página electrónica del CISEN: www.cisen.gob.mx.

¹⁵ Poco antes de los atentados terroristas de 2001, el Consejero clarificó esta agenda. Véase: "Seguridad Nacional, Prioridad sin definición", en; suplemento "Enfoque", periódico *Reforma*, 2 de septiembre de 2001.

¹⁶ Un panorama más completo sobre la historia de cómo el narcotráfico llegó a ser un problema de seguridad nacional en México puede verse en: Almanza Astorga, Luis. "La seguridad dependiente", en: *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado. Año 7. Num. 77, mayo 2001. pp. 5-13.

¹⁷ "La seguridad dependiente", op, cit, p. 6.

drogas de Sudamérica a los EE.UU. México se convirtió en un productor y consumidor de grandes cantidades de estupefacientes¹⁸.

Más allá del fenómeno en sí mismo, lo importante es señalar que la afectación que causa el narcotráfico a la seguridad pública, a la salud física y mental de la población, al funcionamiento de la estructura institucional con la corrupción que genera y a la estructura y funcionamiento jurídico de la nación en su conjunto, hacen que sea considerado un problema de seguridad nacional. Y si a todo lo anterior le agregamos las características transfronterizas del fenómeno y los grandes recursos de que dispone, se verá cómo, necesariamente, el narcotráfico ha tenido que ser objeto de una atención cada vez más integral entre las distintas naciones a las que afecta y no sólo atacado por esfuerzos individuales nacionales.

Así pues, en la nueva administración, como en las anteriores, este fenómeno fue ubicado como el riesgo más grande de la nación, tanto por consideraciones internas como por influencia de la agenda de seguridad norteamericana.

Por lo que respecta al segundo de los temas enlistados en la agenda de seguridad nacional al advenimiento del gobierno de Vicente Fox: el crimen transnacional, éste fue considerado en la agenda en función de que el proyecto económico nacional, de apertura, desregulación e integración, era y es, susceptible de afectaciones debido a este factor. En función de la disminución de las regulaciones para el comercio y las finanzas internacionales¹⁹, el sistema económico mexicano ha sido utilizado para transacciones fuera de la ley, conocidas como blanqueo de dinero derivado de actividades criminales como el narcotráfico u otras.

Sin embargo, los crímenes transnacionales no se circunscriben únicamente al aspecto financiero: se encuentran también el tráfico de personas y este aspecto está mucho más directamente relacionado con las razones por las cuales este tipo de delitos son considerados de seguridad nacional, puesto que prácticamente la totalidad de los mexicanos ilegales en EE.UU. (aproximadamente cinco millones de personas) y una gran cantidad

¹⁸ Puede consultarse al respecto: Toro, María Celia. "La política mexicana contra el narcotráfico; un instrumento de la política exterior", en: Vereza Campos, Mónica, *et al.* *Nueva Agenda Bilateral México-Estados Unidos*. México, UNAM-ITAM-FCE, 1998.

¹⁹ Lo referente al proceso de desregulación y la forma en cómo se llevó a cabo en México lo explicamos en el capítulo 2.

de migrantes de otras nacionalidades han sido introducidos allí por bandas de traficantes conocidas como "polleros", las cuales, para llevar a cabo sus actividades, requieren de una infraestructura significativa y de recursos cuantiosos con los cuales sobornar a funcionarios y violar las leyes.

En fin, la característica de las distintas ramas de la delincuencia organizada es que disponen de grandes cantidades de recursos para operar de manera transnacional y que con su accionar vulneran significativamente la estructura de control que el Estado dispone para el tratamiento de los temas en que se desenvuelven.

Otra herencia de la degradación de las condiciones de vida originada por las crisis recurrentes que se desataron desde los años setenta, fue el crecimiento de la delincuencia común que, con el paso del tiempo, ha creado una situación de inseguridad pública alarmante. La incidencia de asaltos bancarios, secuestros, asesinatos, etc, creó una situación que rebasó con creces las capacidades de los cuerpos policíacos. Por ello, al advenimiento de una nueva situación política, el enfoque de este problema subió de rango y fue considerado como de seguridad nacional e inscrito en la agenda correspondiente. Con anterioridad ya había sido puesto este tema en el plano de la discusión y las prioridades políticas, de hecho fue uno de los temas más socorridos durante las campañas políticas hacia la presidencia, pero su incesante crecimiento obligó a que ahora aumentara la urgencia de su tratamiento.

Esto se dio a tal grado que se pudo observar lo que se ha denominado como una militarización de los cuerpos encargados de la seguridad pública, comenzando con la designación de un militar al frente de la Procuraduría General de la República (el general Rafael Macedo de la Concha), y la continuación del proyecto de que la recientemente creada Secretaría de Seguridad Pública, en la cual se enmarcó a la Policía Federal Preventiva, funcionara con militares de permiso o ex militares como cuadros operativos.

A partir de la administración de Ernesto Zedillo, los esfuerzos del Estado para atacar este problema han ido en aumento, y aún cuando los resultados distan mucho de ser los óptimos, se puede decir que la

modernización, el incremento²⁰ y la creciente eficacia de los cuerpos policíacos están en camino de disminuir la peligrosidad de dicho factor.

Tales medidas, según lo reportado por el presidente Fox en el Tercer Informe de Gobierno, han incidido en la disminución de los delitos comunes en la mayor parte del país²¹. También los gobiernos locales, como el del Distrito Federal, reportan año con año la variación a la baja de los delitos que constituyen problemas de seguridad pública, sin embargo la percepción de la población difiere de ello y los datos reportados, aún con la disminución anunciada siguen arrojando cifras muy altas respecto a estos temas.

La degradación de la calidad de vida que implica la inseguridad pública ha incidido en que México sea señalado como un lugar de alto riesgo para las inversiones y los viajes de extranjeros en el país y esa afectación es la que más ha sensibilizado al gobierno al respecto de la necesidad de detener y revertir esta dinámica.

De hecho, como se mencionó más arriba, las campañas presidenciales de los distintos partidos políticos que compitieron por la presidencia en el año 2000 ofrecieron, en primer plano, acabar con esta problemática y, al parecer, fue la propuesta de Vicente Fox la que convenció al electorado. Y las acciones tomadas en el primer tramo del gobierno que estamos analizando parecían ir encaminadas a la verdadera solución de la seguridad pública con la reordenación institucional que significó la creación de la SSP, la transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigación y el fortalecimiento de otras instancias relacionadas como el Poder Judicial. Sin embargo, como se puede constatar con la simple lectura de la prensa diaria, hasta el momento el fracaso en esta línea de acción gubernamental es palpable.

La transición a la democracia fue contemplada como un asunto de seguridad nacional, desde la óptica gubernamental, debido a que en los primeros días del gobierno llamado "del cambio" se temía que las estructuras del gobierno todavía dominadas por cuadros del partido desplazado del poder, algunas instituciones como el Ejército mismo,

²⁰ Si se suman los elementos que componen a las distintas policías en el país, el resultado es que los cuerpos de seguridad pública son mucho más grandes, por su número de elementos, que el propio ejército nacional, llegando actualmente a la cifra de 380 mil, según ha aceptado el titular del ramo. Véanse las declaraciones a la prensa del Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Hertz Manero del lunes 6 de octubre de 2003.

²¹ Véase: Presidencia de la República, *Tercer informe de Gobierno 2003*, tercer capítulo, "Orden y respeto", apartado 3.6. "Seguridad Pública".

sindicatos u otros tipos de organizaciones que respondían a intereses no necesariamente interesados en el cambio político, reaccionaran de forma que entorpecieran o incluso atacaran el proceso de transición que se estaba viviendo. Como se ha visto después de tres años esto no era una amenaza real, pero si pudo haber sido un riesgo potencial ya que se tenían antecedentes (nunca avalados por información lo suficientemente clara al respecto) del fraude cibernético o "caída del sistema" que llevó a la presidencia a Carlos Salinas en 1989. Así pues, desde la campaña política se advertía sobre la posibilidad de que algunos grupos operaran para impedir la alternancia, primero, y después, una vez que ésta se dio, obstaculizar el buen funcionamiento del gobierno.

Los temores expresados por los funcionarios encargados de la seguridad nacional, como el Consejero del ramo o el Secretario de Gobernación, obedecían al comportamiento inicial de algunos sectores del PRI, como los líderes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y del sindicato petrolero (STPRM), de no colaborar con el nuevo gobierno, después de que el Presidente anunciara su intención de reformar la legislación para permitir la inversión privada en petroquímica y generación de electricidad²².

Como bien lo sabían los funcionarios mencionados, el no contar o controlar a la burocracia, a los trabajadores y a las instituciones del país causaría una crisis impensable que, como mínimo, impediría que la nueva administración llevara a cabo sus cometidos. Por esa razón se consideraba que el cuidar lo referente a la transición a la democracia era fundamental para el éxito del nuevo gobierno²³. En otras palabras lo que se quiso fue mantener la gobernabilidad del país, incluso por encima de los proyectos democratizadores de la presidencia.

El tema de los grupos armados, por otra parte, ha sido, desde siempre, un tema de seguridad nacional en México y en cualquier país del mundo. Como es lógico, el Estado no puede tolerar la existencia de grupos que reten su poder y ataquen los fundamentos del orden que permite su continuidad. En el caso de nuestro país, en los tiempos modernos, el problema de la existencia de estos grupos se genera a partir de fines de los años sesenta, con

²² Véase: "Prepara equipo de Fox primer paquete de Reformas", *La jornada*, 10 de agosto de 2000,

²³ Eventualmente se obtuvo un logro a este respecto con la firma del "Acuerdo Político Nacional" el 7 de octubre de 2001, con el que todas las fuerzas políticas se comprometieron a no obstaculizar la democratización y colaborar con el gobierno.

el descontento por la represión desatada por el gobierno contra los grupos opositores y en plena concordancia con la paranoia anticomunista de la época.

La historia de las organizaciones guerrilleras y el combate del gobierno contra ellos durante los años setenta y parte de los ochenta es ya conocida²⁴ y lo que importa resaltar aquí es la situación de los grupos activos a la asunción del gobierno de Vicente Fox. Como ha sido señalado en el capítulo 3, el EZLN había sido contenido y, en virtud del tiempo transcurrido, anulado como amenaza militar y su actividad e influencia era más de tipo político que de otra forma. En términos generales, se siguió la línea marcada por el gobierno anterior, es decir el separar a la "guerrilla buena" de la "mala"²⁵.

Pero con respecto a los demás grupos armados, se continuó conceptualizándolos como una amenaza y se mantuvo su persecución, sobre todo cuando a una semana del Primer Informe de Gobierno del Presidente Fox se sucedieron una serie de atentados explosivos que hicieron temer una escalada de los transgresores contra el gobierno²⁶. Pero a pesar de esta pequeña escalada de los grupos más violentos y de los nulos avances con el EZLN (a pesar de que tal como lo prometió el Presidente envió a la Cámara de Diputados los Acuerdos de San Andrés Larráinzar para que fueran elevados al rango de ley y que se permitió a los zapatistas hacer su viaje de Chiapas a la Cd. de México y manifestarse en muchas partes del país), los grupos armados no fueron un problema realmente significativo que atrajera las totalidad de la atención del gobierno, como lo sería más adelante.

Así pues, durante el primer año de gobierno de Vicente Fox la seguridad nacional fue objeto de un tratamiento que, a ojos de los más connotados analistas²⁷, dejaba mucho que desear, puesto que los problemas y conflictos institucionales, por un lado y la falta de precisión sobre el

²⁴ Uno de los textos más recientes y de mejor información es; Aguayo Quezada, Sergio. *La charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo, 2001.

²⁵ En unas declaraciones el entonces presidente Zedillo, ante la negociación de los Acuerdos de San Andrés, separó de esta forma a los movimientos guerrilleros causando, por lo menos, sorpresa por los criterios de clasificación que empleó.

²⁶ Los atentados consistieron en estallidos de petardos en instalaciones bancarias que se atribuyeron a las FARP (Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo) y aunque sólo causaron daños materiales menores, contribuyeron a enturbiar el panorama político y social ya enrarecido por los continuos fracasos gubernamentales.

²⁷ Véase, "Seguridad nacional, prioridad sin definición", *Reforma*, suplemento *Enfoque*, op. cit., también; "Presidencialismo sin presidente", *Reforma*, 20 de septiembre de 2001. p. 4.

enfoque a aplicar a los problemas de la agenda, por otro lado, llevaron a que la figura del consejero, que debía haber servido para no tener todos esos problemas, fracasara y, como ya se mencionó, desapareciera.

Ahora bien, cabe señalar que los problemas enlistados en la agenda tienen la característica de ser problemas para México, como es evidente, pero tienen también una segunda lectura a la luz de los compromisos bilaterales de nuestro país con los EE.UU.

Como hemos señalado, el narcotráfico, con el paso del tiempo se convirtió en un gran problema para México pero ello en relación con que desde tiempo antes era un serio problema para los EE.UU., también el hecho de que se tenga como prioridad nacional fue más resultado de las presiones norteamericanas que de las urgentes necesidades internas mexicanas. Por su parte, el que los problemas de delincuencia organizada se contemplen en la agenda tiene también mucho que ver con los EE.UU. pues es el referente de las acciones de este tipo que se cometen en el México, es decir; ese país es el destino de las personas traficadas por las organizaciones dedicada a este delito; es el destino del dinero que se blanquea en el sistema financiero mexicano; es el destino de las joyas arqueológicas saqueadas del país, etc. Es probable que los delitos que se cometen por parte de las mafias organizadas, no serían en tan gran número ni de tan gran volumen si no se tuviera el gran mercado de los EE.UU., que absorbe todo lo legal e ilegal a su alrededor.

Por otra parte, siendo México el mayor socio comercial de los EE.UU., como consecuencia directa del TLCAN, hoy más que nunca la estabilidad interna del país es un problema que le atañe no sólo a él, sino al socio que tiene invertidos en nuestro territorio una gran cantidad de capital (en 2001 los EE.UU. invirtieron de manera directa 23,901.5 millones de dls.²⁸, y para ese mismo año la cifra acumulada desde 1994, fue de 111.9 mil millones de dls.²⁹) materializado en plantas ensambladoras y productoras de bienes y servicios a lo largo y ancho del país. El nivel y el tamaño de la interrelación hace que las transnacionales norteamericanas y el gobierno de ese país estén al pendiente de la evolución de la situación interna y, en específico del curso de problemas como el de los grupo armados y el de la seguridad pública.

²⁸ Fuente: INEGI. *Estadísticas Económicas*, México, INEGI, 2002.

²⁹ Fuente: Secretaría de Economía. *Informe Anual 2002*. México SE. 2002.

De tal manera que la inseguridad pública en el interior de México no es ya un asunto estrictamente interno, debido a ese tipo de problemas se reciben presiones, recomendaciones, asesorías etc,³⁰ todo aquello que antes era considerado como una intromisión en los asuntos internos y que hoy día son sólo parte del proceso de toma de decisiones en la política doméstica de la materia.

En el interior del país, pero sobre todo en el extranjero, el entonces Presidente electo Fox³¹ recalcó la necesidad de apoyar el proceso de transición de México, principalmente en los Estados Unidos, en conjunto con la propuesta del Acuerdo Migratorio, Fox expuso que la estabilidad interna de nuestro país era asunto también del vecino del norte, con ello el proceso de transición a la democracia, según el propio Presidente, era no sólo asunto interno sino bilateral³². En el mismo sentido, el asunto de los grupos armados, al igual que en el caso de la delincuencia organizada, la afectación que pudieran sufrir el clima de estabilidad para los negocios, los bienes y las personas de los inversionistas es un indicador que el gobierno estaba dispuesto a cuidar a toda costa y de ahí que la distensión observada durante la administración de Ernesto Zedillo se mantuviera y aún se incrementara en la nueva presidencia de Fox.

Así que la agenda de riesgos de seguridad nacional en México, en la presente administración, desde un principio, denotó un apego a los indicadores que, como en el caso de su antecesora, pudieran obstaculizar el buen ritmo del proceso de integración comercial con los EE.UU. Sin embargo, el entusiasmo que llevó al presidente mexicano a pronosticar un crecimiento anual de 7% durante su administración se comenzó a topar con obstáculos no provenientes de nuestro país sino, precisamente, del socio al que se estaba respondiendo y del cual se estaba esperanzado.

En efecto, para mediados del año 2001, los EE.UU. comenzaron a mostrar una desaceleración económica en alguna medida originada por la crisis de confianza del proceso electoral que había llevado a George W. Bush

³⁰ En el pasado se negaba la posibilidad, por ejemplo, de que las fuerzas militares y policiales mexicanas fueran capacitadas en los EE.UU. mientras que ahora la asistencia a programas de capacitación en ese país son cosa ordinaria.

³¹ En agosto de 2000 Fox realizó una extensa gira por Europa, EE.UU., Canadá y Sudamérica, cuyos puntos principales fueron el obtener apoyo para su gobierno y proponer ideas como la del Acuerdo Migratorio al gobierno de los Estados Unidos.

³² Cfr. *New York Times*, Editorial. 1º de diciembre de 2000, p 4

a la presidencia, proceso que fue seriamente cuestionado³³. Dicho panorama terminó de complicarse el 11 de septiembre de ese año con los atentados organizados por el grupo islámico terrorista Al-Qaeda en las ciudades de Washington y New York.

El segundo momento de la administración Fox, en lo que respecta a la seguridad nacional y como lo habíamos ya adelantado, comienza con este hecho y persiste hasta el presente. Por principio de cuentas, debemos señalar que la ocurrencia del factor terrorista afectó las agendas de seguridad del mundo entero, pero principalmente la de EE.UU. como la nación directamente afectada y de sus vecinos inmediatos que, por añadidura son los miembros del TLCAN, México y Canadá.

Para nuestro país las consecuencias fueron inmediatas. Apenas confirmado que lo ocurrido en New York y Washington, aquella mañana del 11 de septiembre de 2001 fueron ataques terroristas, el cierre de la frontera entre ambos países y la clausura del cielo norteamericano a la navegación aérea afectó a millones de personas³⁴ y al tráfico comercial, financiero y de servicios que diariamente se intercambia bilateralmente³⁵. En los días subsecuentes, la caída de las bolsas de valores del mundo³⁶, y la mexicana en particular, afectaron las paridades cambiarias, creando una inestabilidad financiera que tardó varias semanas en desaparecer. Pero a pesar de que las consecuencias económicas, financieras y sociales fueron grandes, las peores repercusiones se sufrieron en lo político.

Para comenzar, mientras a unas horas del atentado los gobiernos de Europa, como el inglés y el español, y los de América, como el canadiense o el brasileño, declaraban su respaldo y alianza a la nación atacada, el gobierno mexicano fue incapaz de pronunciarse al respecto y a pesar de que el gabinete de seguridad nacional se acuarteló, no pudo convenir medidas inmediatas de apoyo a los EE.UU., solamente el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, que se encontraba en una reunión de la OEA en Lima, en la cual se encontraba también el Secretario de Estado

³³ Las elecciones sólo pudieron definirse por medio de las cortes estadounidenses y hubo serias acusaciones de fraude electoral en el estado gobernado por el hermano del presidente electo: Florida.

³⁴ Según reportes de INEGI, los cruces fronterizos entre México y EE.UU. alcanzan la cifra de 85 millones anualmente. Véase www.inegi.gob.mx en la sección de *comercio fronterizo*.

³⁵ Los periódicos informaron que hacia el mediodía la Secretaría de la Defensa ordenó el acuartelamiento de todas las fuerzas en espera de ordenes y el Presidente convocó de urgencia al Gabinete de Seguridad Nacional, con el que estuvo reunido la mayor parte del día. Véase: *Crónica*, 12/09/01. p.3.

³⁶ De hecho Wall Street cerró sus operaciones durante una semana completa.

de los EE.UU., Colin Powell, le expresó su solidaridad a este funcionario sin que el gobierno en su conjunto se declarara al respecto.

A unos días de los hechos, el gobierno de los EE.UU. requirió del mundo en su conjunto una definición (viernes 21 de septiembre de 2001) de su situación política internacional: "o están con nosotros o con los terroristas", dijo el presidente Bush en un discurso ante el Congreso para aclarar que los autores del atentado habían sido los terroristas de Al-Qaeda y anunciar un ultimátum a Afganistán para que entregara a sus integrantes. Como tal cosa no sucedió, el ataque a ese país se desencadenó el 7 de octubre siguiente y en pocas semanas los EE.UU. ocuparon ese territorio y destruyeron al gobierno medieval talibán que dominaba ahí hasta entonces.

Pero lo que llamó la atención de los analistas fue que los aliados de EE.UU. se apresuraron a ir a visitar al presidente Bush³⁷ y a ofrecer la solidaridad que él estaba demandando, todos menos el presidente mexicano que, en teoría, debió ser uno de los primeros, dadas las excelentes relaciones que ambos mantenían en lo personal y a nivel de gobierno³⁸.

Aún cuando el Canciller mexicano y el propio Presidente declararon repetidamente el apoyo y la alianza con los EE.UU.³⁹, lo cierto es que en su momento se dejó pasar la oportunidad para demostrarlo y ello repercutió en el enfriamiento de la relación bilateral del que aún hoy día no se ha recuperado.

Independientemente del curso de los acontecimientos posteriores, lo importante es que la seguridad territorial de los EE.UU. se convirtió también en el tema más importante de la seguridad nacional mexicana a partir de entonces.

Un factor que comenzó a jugar en esta delicada situación en que se encontraba la relación bilateral al final de 2001 fue la asunción por parte de México del asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU

³⁷ Incluso el presidente francés, Jacques Chirac, que no apoyó nunca el belicismo norteamericano fue a Washington el 6 de noviembre de 2001.

³⁸ Las reuniones que ambos tuvieron, primero como presidentes electos en el rancho de Bush en Texas, y luego como presidentes en funciones en el rancho de Fox en Guanajuato (las llamadas cumbres "Marlboro"), habían servido para que ambos expresaran su amistad personal y con ello la idea del norteamericano de que la relación con México era la más importante para su país.

³⁹ Dos días después de los ataques el Canciller Castañeda declaró que "el conflicto de EE.UU. es nuestro conflicto", véase *Reforma*, 13/11/01, p. 1.

(CS), para el cual nuestro país había hecho una tardía campaña y pasado por encima de República Dominicana (acarreado con ello la animadversión de la mayoría de los países latinoamericanos) El puesto en el CS puso a nuestro país en un lugar excelente, pero también riesgoso, para la toma de decisiones a nivel internacional, lo que en ese momento resultaba comprometedor.

Originalmente, el llegar al CS había sido planteado por el canciller Castañeda para dar a nuestro país un protagonismo en el escenario internacional que, se pensaba, nuestro país requería en virtud de querer demostrar los avances democráticos y materiales que nos colocaban en los primeros sitios a nivel mundial en muchos indicadores⁴⁰, pero el cambio de circunstancias mundiales ocasionado por los ataques terroristas y la política de respuesta de Washington cambió la perspectiva, como se verá en adelante.

A partir de que los EE.UU. ajustaron cuentas con Afganistán, en el interior de ese país los grupos políticos que dominan la presidencia, los llamados "halcones neo-conservadores", elaboraron e hicieron aprobar por el Congreso una serie de medidas destinadas, según su visión, a proteger a su país de posibles ataques terroristas en el futuro. De esta manera hacia mediados y finales del año 2002 se pudieron observar medidas como: la enunciación de la nueva doctrina de seguridad nacional, en la cual se estipula la directiva conocida como "preemptive action" o acción preventiva (septiembre), la creación del "Comando Norte" (que entró en operación el 1º de octubre) y la creación del Department of Homeland Security (DHS) el 19 de noviembre de 2002.

La primera de estas medidas, la nueva doctrina de seguridad, marca un hito en lo que los EE.UU. entienden por seguridad y la forma en que habrán de buscarla, la doctrina de la acción preventiva se resume en que el gobierno norteamericano estará vigilante de cualquier amenaza que se geste contra ellos y la atacará en cualquier parte que se dé desde antes que se llegue a convertir en un verdadero problema de seguridad para su país. En otras palabras, con esta doctrina los EE.UU. se asumen como el vigilante del mundo, que tendrá bajo observación a todos los estados, grupos o personas

⁴⁰ Las cuentas alegres incluían al PIB, el volumen de exportaciones, el tamaño de la economía, etc.

que potencialmente puedan atacarles y los destruirá sin importar si para ello pasa por alto cualquier legislación internacional⁴¹.

Con la segunda medida se busca crear un escudo de seguridad que abarque el territorio de ese país, los EE.UU. pero también el de Canadá, México y parte de las naciones del Caribe. Las tareas del Comando Norte serán mantener vigilancia sobre estos territorios y actuar con oportunidad ante los peligros que puedan acercarse a territorio norteamericano neutralizándolos en cualquier parte de esa esfera mencionada⁴².

Por lo que respecta al DHS, esta nueva agencia del gobierno norteamericano implica una ingeniería institucional sin precedentes en ese país y reúne a la totalidad de las agencias gubernamentales que tenían tareas de vigilancia y seguridad, principalmente las agencias de inteligencia, la patrulla fronteriza etc. que se reestructuran en un solo organismo que coordine sus trabajos de manera, se espera, mucho más eficiente que lo que hicieron hasta ese año⁴³.

Con esos cambios institucionales, prácticos y doctrinales, lo que se puede observar es que los EE.UU., como respuesta al desafío del terrorismo, se han convertido en una nación en la que priva lo que fue muy común en Sudamérica en las décadas de los años sesenta y setenta y que se ha concentrado en la idea de la "Doctrina de Seguridad Nacional", es decir, un Estado securitizado⁴⁴ en el cual todo, la economía, la política, las relaciones exteriores, etc. se miran a través del prisma de la seguridad nacional.

Esta dinámica del socio principal de México obviamente ha tenido repercusiones en nuestro país y ha resultado en que durante todo 2002 y en 2003 la agenda de política bilateral con los EE.UU. se haya también plegado a las cuestiones de seguridad, quedando de lado los asuntos que a México

⁴¹ El texto de la "Estrategia de seguridad" puede consultarse en los sitios electrónicos de la DHS, la Casa Blanca y el Departamento de Estado. *State Department*, www.state.gov o el *Homeland Security Department* www.dhs.gov/dhspublic/

⁴² Si bien los planes norteamericanos incluyeron en su esfera de seguridad a Canadá y a México, entre otros, eso no significa que estos países participen activamente en las actividades de defensa norteamericanos, a pesar del escándalo de muchos analistas y políticos al respecto que denunciaron la acción norteamericana como una imposición sobre sus vecinos.

⁴³ El texto que da fundamento a la creación de esta agencia, con todas sus atribuciones, puede localizarse en la página especializada en legislación norteamericana www.findlaw.com

⁴⁴ El término refiere a una condición como la que se describe, en la que en un Estado cualquiera las consideraciones de seguridad nacional son prioritarias a todo, es propio de los Estados en guerra o en una situación previa a ella, y esto lo confirma el propio presidente norteamericano que continuamente ha señalado que los EE.UU. se encuentran en guerra permanente contra el terrorismo.

más importaban, como el "Acuerdo migratorio" incluso los problemas en los que EE.UU. había venido insistiendo hasta 2001, como el asunto del pago de agua por parte de nuestro país en la cuenca del río Bravo, se hicieron a un lado o pasaron a un segundo término en virtud de la prioridad antiterrorista.

Puede considerarse, tal vez, una simplificación de la compleja realidad de la relación binacional el considerar que durante, por lo menos, dos años esta relación en general y la cuestión de la seguridad nacional en particular, se ha reducido a la cuestión del terrorismo, pero es —simple y sencillamente— la realidad⁴⁵.

Por ejemplo, observemos el caso de la guerra que Estados Unidos desató contra Irak, bajo el pretexto de que este país estaba produciendo, y podría utilizar, armas de destrucción masiva, químicas y nucleares, en contra de ellos. Bajo esas sospechas y en concordancia con la guerra contra el terrorismo⁴⁶, procedieron a presionar a los países miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que este organismo emitiera resoluciones condenatorias al régimen de Saddam Hussein.

En lugar de aprobar la agresión, México, en conjunto con Francia, Alemania y Chile, entre otras naciones, aprobaron la resolución 1441, en la cual se señalaban los lineamientos para que Irak dejara de poner trabas a las inspecciones dirigidas por el comisionado Hans Blix, es decir se le daba más tiempo al gobierno de Saddam Hussein en virtud de que no había pruebas contundentes de la existencia de armas de destrucción masiva, como argumentaban los norteamericanos.

Ante el fracaso por conseguir la complicidad del Consejo, al poco tiempo EE.UU. armó una "coalición" con Inglaterra, España y algunos otros países con la cual inició los ataques a Irak durante febrero de 2003, logrando el derrocamiento del presidente Hussein y la destrucción material de ese

⁴⁵ Para darse cuenta de la veracidad de esta afirmación, simplemente puede revisarse la literatura especializada sobre relaciones internacionales y política exterior de ambos países. Véase, por ejemplo; *Foreign Affairs en español*; "Terrorismo y mecanismos de seguridad". Primavera 2002; "Secuelas de la guerra", vol. 3, núm 2. 2003; "La estrategia y el poder después de Irak", vol. 3. núm. 3, 2003; "Seguridad y defensa en América", vol. 3, núm. 4, 2003.

⁴⁶ Aunque debe anotarse que el proyecto de presionar o destruir al régimen de Saddam Hussein, así como a los talibanes y al gobierno de Corea del Norte, formó parte incluso de los propósitos de campaña de Bush, lo cual puede constatarse en; Rice, Condoleezza, "La promoción del interés nacional", en *Foreign Affairs en español*, ITAM, México, número 1, primavera de 2001, pp. 127-146.

país. Las acciones bélicas, propiamente dichas, duraron sólo unas pocas semanas, y una vez vencida la resistencia irakí, los estadounidenses y británicos, principalmente, ocuparon la totalidad del territorio de ese país.

Este asunto de la guerra con Irak ha ocupado la atención del gobierno norteamericano durante todo el año de 2003 y todos los aspectos de sus relaciones con el mundo han girado en torno a ello; como ejemplo, sólo obsérvese la prensa internacional, en la cual todos los días se da cuenta de los asuntos relacionados con ese conflicto y de la posición norteamericana al respecto.

Por lo que respecta a nuestra situación, en referencia a este tema. México tuvo que reaccionar a los hechos consumados, y, aunque nuestro país no aportó el apoyo político que el gobierno norteamericano esperaba de él⁴⁷, tuvo que plegarse a las necesidades de seguridad norteamericanas, por ejemplo con la operación "Centinela", puesta en práctica por la Marina para proteger los yacimientos petroleros en prevención de ataques terroristas durante la agresión norteamericana a Irak, la magnitud, la naturaleza y la celeridad en poner en marcha esta operación no tienen precedente en las fuerzas armadas nacionales⁴⁸.

Haciendo un breve paréntesis, cabe hacer la pregunta, ¿Por qué México no apoyó a los EE.UU. en esa ocasión?

A pesar de que el apoyo a la posición norteamericana prometía darle buenos dividendos en la relación bilateral, probablemente con la aprobación del tan ansiado "Acuerdo migratorio". México no apoyó a ese país en virtud de dos premisas básicas: 1) los principios de política exterior de México (insertos en el párrafo X del artículo 89 constitucional) que, en la práctica, prohíben que nuestro país se mezcle en conflictos internacionales y 2) la posibilidad de subvertir el orden internacional que se ha venido construyendo durante todo el siglo XX, al conceder a los EE.UU. la

⁴⁷ Las notas periodísticas dan cuenta de que cuando en el Consejo de Seguridad los EE.UU. iban a presentar un proyecto de resolución para avalar la agresión, México no lo apoyó y ante la perspectiva de que los demás miembros tampoco lo harían EE.UU. decidió no presentar el proyecto y actuar unilateralmente. De ahí en adelante la relación bilateral, que ya había sufrido un revés con el asunto de los atentados del 11/09/01, se debilitó aún más.

⁴⁸ El operativo de seguridad estuvo destinado a salvaguardar lo que para los EE.UU. es prioritario de México: sus recursos naturales. En él se emplearon directamente 30 mil efectivos y se mantuvo durante todo el tiempo que duró la guerra en Irak. Al respecto pueden consultarse los boletines informativos en la página electrónica de la Secretaría de Marina de febrero y marzo de 2003: www.semar.gob.mx

posibilidad de actuar en contra de algún otro miembro de la comunidad internacional en forma "legal".

Una razón es formal y la otra real. Si bien México ha tenido que interrelacionarse y vivir bajo el sistema económico y la sombra política de los EE.UU. ello no significa que haya perdido de vista, del todo, que en un medio internacional conflictivo se requiere de instituciones que atenúen esa conflictividad. Tal posición de nuestro país se debe a que a lo largo de nuestra historia la construcción de instituciones, leyes y procesos de carácter internacional que ayuden a regular y conducir pacíficamente las relaciones entre los Estados, ha servido también para asegurar nuestra existencia y nuestro desarrollo como nación, es decir México priorizó el proceso multilateral por sobre el apoyo bilateral porque al mismo tiempo de fortalecer la institucionalidad internacional estaba fortaleciendo su propia seguridad frente a las amenazas que, históricamente se ha percibido que se centran en las políticas de su principal socio comercial y político: los EE.UU.

Otro aspecto en el que se puede constatar la concentración de las acciones políticas y de seguridad alrededor del asunto antiterrorista es en el fortalecimiento de la vigilancia fronteriza de parte de los EE.UU. y las presiones para que nuestro país también implemente medidas que aseguren de mejor forma el flujo de personas y mercancías. Entre otras cosas, los EE.UU. han puesto en marcha el programa de "Frontera inteligente", con el cual están aplicando tecnología avanzada a las tareas de vigilancia, medidas con las que nuestro país ha tenido que cooperar incrementando la presencia de la PFP en diferentes ciudades de la frontera y utilizando también al ejército en las tareas de vigilancia fronteriza.

Así pues, la concentración de los esfuerzos de seguridad de nuestro país alrededor del tema del terrorismo internacional es una respuesta a la dinámica de la política estadounidense al respecto, en otras palabras nuestro país no puede sustraerse a los imperativos de la política estadounidense, aún cuando lo intente es arrastrado tras de sí por su dinámica.

Aún cuando los temas de la agenda de seguridad, enunciados o enlistados desde principios de la actual administración, permanecen dentro de las prioridades nacionales⁴⁹, todos han sido desplazados, en la práctica,

⁴⁹ En la actualidad los temas que se contemplan con especificidad en dicha agenda son: Grupos armados, delincuencia organizada, seguridad pública, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales, entorno internacional. Véase: Página electrónica del CISEN, www.cisen.gob.mx

por el asunto de la lucha contra el terrorismo. Pero esto no es algo del todo extraordinario pues lo mismo ha sucedido en muchas partes del planeta, lo verdaderamente extraordinario es que la lucha antiterrorista ha venido a acelerar el proceso de convergencia de las políticas de seguridad entre México y EE.UU.

De hecho, como ya lo anotamos, los temas contemplados en la agenda de seguridad responden también a las necesidades de la relación con los EE.UU. y si a ello le agregamos el tema del terrorismo resulta que nuestra agenda de seguridad es cada vez más una agenda compartida con o, si se quiere ser muy crítico, impuesta por los EE.UU.

Ello demuestra que los criterios con base en los cuales se juzga a los riesgos o problemas de seguridad nacional, con el paso del tiempo, han ido armonizándose entre nuestro país y su vecino del norte: sólo como ejemplo señalemos la visión que se tenía del narcotráfico en los años setenta⁵⁰, que no podía haber sido más disímil entre ambas naciones, mientras que ahora la visión es totalmente unificada, lo mismo que las políticas de su tratamiento y combate.

Aún hay algunos nichos de discrepancia, como lo referente al tratamiento de las cuestiones migratorias, pero recordemos aquello con lo que dimos inicio al presente trabajo: puede haber circunstancias que hagan superar las diferencias, como lo ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial y los Acuerdos de Braceros. Sin embargo, en términos generales podemos decir que efectivamente, conforme se avanza en la ampliación y profundización de la relación comercial, social y política, los aspectos de la seguridad nacional van ligándose cada vez más.

Sobre todo a la luz de lo que está ocurriendo con las transformaciones en la visión de la seguridad nacional en los EE.UU., la creciente interdependencia entre nuestros países y la asunción de las visiones de seguridad norteamericanas en la agenda mexicana de la materia, se puede afirmar que estamos en proceso de creación de criterios de seguridad que van más allá de lo nacional y se proyectan hacia lo regional.

⁵⁰ Lo señalamos en el capítulo 2, al comentar cómo los EE.UU. tuvieron incluso que cerrar la frontera e implementar medidas como la llamada operación "guardián" para presionar a nuestro país a que pusiera en marcha medidas contra el narcotráfico, cosa a lo que se resistía el gobierno mexicano por considerar que eso no era problema para nosotros.

Un breve ejemplo de ello son las regulaciones sobre tráfico y seguridad aérea, que funcionan de manera casi homogénea en toda América del Norte con la finalidad de cumplir con las exigencias norteamericanas de seguridad para evitar que vuelva a ocurrir algo similar a lo del 11 de septiembre de 2001, de igual manera la armonización de las legislaciones y regulaciones comerciales en el interior del área del TLCAN, cada vez más amplias, hacen que los criterios de funcionamiento en las áreas comerciales y financieras paso a paso converjan en mayor medida.

Con todo ello, de no ocurrir nada extraordinario que desvíe el curso de la historia que hemos señalado en el presente trabajo, las políticas de seguridad nacional mexicana, en el marco de las políticas generales del Estado mexicano, seguirán un curso de convergencia y armonización que llevarán, como están llevando actualmente a que, a pesar de los obstáculos coyunturales, se cree -en un lapso no muy largo- una seguridad regional en América del Norte, en la cual los criterios dominantes serán, como es lógico, los de los Estados Unidos.

ANEXO I. CONCEPTOS DE SEGURIDAD NACIONAL

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN.

(Seguridad Nacional)... Es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en: la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.

Adolfo Aguilar Zinser (2000) Consejero de Seguridad Nacional.

La seguridad nacional es la seguridad colectiva de los mexicanos en su territorio y en relación con las instituciones que les sirven y los gobiernan.

Félix Galván López, (1980) Secretario de la Defensa.

Se entiende por Seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas y es la piedra angular de la que parten las estructuras de la política y doctrina militares.

Raúl Benítez Manaut.

Seguridad Nacional es la capacidad de desarrollar los objetivos nacionales sin interferencia de otras potencias.

Javier Elguea

La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la Seguridad Nacional como la capacidad de un Estado-nación para defenderse de ataques extraños, y como la habilidad de este Estado-nación para defender sus intereses nacionales, entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política.

José Miguel Insulza.

...En la sociedad democrática la sociedad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud etc.

Andrés Nina.

La definición más comúnmente aceptada del concepto de Seguridad Nacional especialmente por el alcance político-estratégico de la misma, es la propuesta por la escuela Superior de Guerra de Brasil, que señala lo siguiente: Seguridad nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y

salvaguardia de los objetivos nacionales a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles.

Osiris Villegas (Gral. - Argentina)

La seguridad Nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hayan cubiertos de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Alejandro Medina Lois (Coronel- Chile)

Seguridad Nacional es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.

Isidro Sepúlveda Garza.

Como definición operativa de seguridad Nacional podemos apuntar que es aquella parte de la política gubernamental que tiene como fin la creación de las condiciones políticas nacionales e internacionales favorables a la protección de los pilares básicos para la supervivencia del Estado o la extensión de valores nacionales o intereses vitales contra adversarios existentes o potenciales que amenazan la propia existencia de la nación.

Luis Garfias Magaña.

La seguridad Nacional debe ser considerada como una condición que incluye multitud de acciones de los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo.

Sergio Aguayo Quezada.

(Seguridad Nacional) es 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.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.

Seguridad nacional, se refiere a la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores.

**Comisión Independiente Sobre Asuntos de Desarme y Seguridad (ONU), 1982
Encabezada por Olof Palme.**

Tradicionalmente se ha considerado que el concepto de Seguridad Nacional se refiere a la seguridad tanto física como psicológica, que puede verse sometida a amenazas de fuentes tanto internas como externas. Evidentemente una nación segura es la que está exenta de la amenaza de un ataque militar y una ocupación, que preserva la salud y la seguridad de sus ciudadanos y, en general hace avanzar el bienestar económico.

Gerardo Clemente Vega García. Secretario de la Defensa (2000).

Seguridad Nacional es la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual la sociedad organizada, en el entorno del Derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales

Gene Sharp.

Seguridad nacional (es) la condición en la que un país esté relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del Ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar o actos de destrucción masiva).

Herrera Lasso, Luis.

(Seguridad Nacional es) 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.

Artículo tercero, título primero, de la “iniciativa de Ley de Seguridad Nacional”, presentada en el Senado de la República, en octubre de 2003, por los senadores Enrique Jackson y Antonio García.

... la Seguridad Nacional es el conjunto de principios, normas, valores, personas, instancias y procedimientos, que tienen por objeto inmediato y directo la condición imprescindible de mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación, basada en los siguientes principios: La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

**ANEXO II.
DOCUMENTOS.**

**CONVENIO COMERCIAL ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

Firmado en Washington D. C., el 23 de diciembre de 1942.

Aprobado por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1942

No se sujeto a ratificación

Publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1942.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Presidente de los Estados Unidos de América, deseando estrechar los lazos tradicionales de amistad entre los dos países, mediante el mantenimiento del principio de igualdad de tratamiento, en forma incondicional e ilimitada, como base de las relaciones comerciales y por el otorgamiento de concesiones y ventajas mutuas y reciprocas para el fomento del comercio, han llegado por medio de sus respectivos Plenipotenciario al siguiente Convenio.

ARTICULO I.

Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que los Estados Unidos Mexicanos o los Estados Unidos de América hayan otorgado o puedan otorgar en lo futuro a cualquier artículo originado en o destinado a cualquier tercer país, con respecto a derechos aduanales y gravámenes de cualquier clase establecidos sobre la importación o exportación y en conexión con ellas, y con respecto al método de percepción de tales derechos y gravámenes, así como a todos los reglamentos y formalidades referentes a la importación o exportación, y también con respecto a todas las leyes y reglamentos que afecten al impuesto, venta, distribución o uso de artículos importados dentro del país, será concedido inmediata e incondicionalmente al artículo similar que provenga de o que sea destinado a los Estados Unidos de América o los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

ARTICULO II.

Los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos Mexicanos o en los Estados Unidos de América importados al otro país, estarán exentos de todo impuesto, tasa, carga o gravamen internos diferentes o más elevados que los que graven artículos similares de origen nacional.

ARTICULO III.

1- Ni el gobierno de los Estados Unidos Mexicano ni el gobierno de los Estados Unidos de América impondrá prohibiciones o restricciones de ninguna naturaleza a la importación, venta, distribución o uso de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en el otro país o a la exportación de cualquier artículo destinado al territorio del otro país, a menos que la importación, venta, distribución o uso del artículo similar cultivado, producido o manufacturado en todos los demás países o la exportación del artículo similar a todos los demás países, respectivamente, quede prohibida o restringida en la misma forma.

2- Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América impone cualquier reglamentación cuantitativa sobre la importación o exportación de cualquier artículo, o sobre la venta, distribución o uso de cualquier artículo importado, por regla general hará del conocimiento público la cantidad o valor total del artículo cuya importación, venta, distribución o uso se haya permitido durante un periodo determinado, así como de cualquier cambio de tal cantidad o valor. Además si el gobierno de cualquier de los dos países asigna una parte de dicha cantidad o valor total a cualquier tercer país, por regla general asignará al otro país contratante, con respecto a cualquier artículo en el cual este último tenga un interés de importancia, una parte basada sobre la proporción de la cantidad o valor total suministrada por dicho país, o en el caso de exportaciones una parte basada sobre la proporción esportada a dicho otro país, durante un periodo típico anterior. En tales casos el gobierno que impone la reglamentación consultará con el gobierno del otro país antes de que sea determinada la parte que vaya a ser asignada a ese país.

3- Las disposiciones de este Artículo que se relacionan con artículos importados también se aplicarán con respecto a la cantidad o valor de cualquier artículo que se permita importar libre de derechos o impuestos o a una cuota de derechos o impuestos más baja que la cuota de derechos o impuestos con que se gravan las importaciones en exceso de tal cantidad o valor.

ARTICULO IV.

1. Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América establece o mantiene una forma cualquiera de control de los medios de pagos internacionales, concederá el tratamiento incondicional de la nación más favorecida al comercio del otro país con respecto a todos los aspectos de tal control.

2. El Gobierno que establezca o mantenga tal control no impondrá prohibición, restricción o demora alguna a la transferencia del pago de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en el otro país que no se imponga a la transferencia del pago del artículo similar cultivado, producido o manufacturado en cualquier tercer país. Con respecto a los tipos de cambio u con respecto a las tasas o cargas sobre operaciones de cambio, se concederá a los artículos cultivados, producidos o manufacturados en el otro país un tratamiento incondicional no menos favorable que el concedido a los artículos similares cultivados, producidos o manufacturados en cualquier tercer país. Las disposiciones procedentes se extenderán también a la aplicación de tal control a los pagos necesarios o incidentales para la importación de los artículos cultivados, producidos o manufacturados en el otro país. En general, el control se aplicará de manera que no sea en perjuicio del otro país en lo que respecta a la competencia entre los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los territorios de ese país y los artículos similares cultivados, producidos o manufacturados en terceros países.

ARTICULO V.

1. Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América establece o mantiene una agencia exclusiva para la importación, exportación venta, distribución o producción de cualquier artículo u otorga privilegios exclusivos a cualquiera agencia para importar, exportar, vender, distribuir o producir cualquier

artículo se concederá al comercio del otro país un tratamiento justo y equitativo con respecto a las compras o ventas en el extranjero de dicha agencia. A ese efecto dicha agencia, al efectuar sus compras o ventas de cualquier artículo en el extranjero se guiará únicamente por consideraciones tales como precio, calidad, posibilidades de compra - venta, transporte y condiciones de compra o venta, que habitualmente tomaría en cuenta una empresa comercial privada solamente interesada en comprar o vender tal artículo en las condiciones más favorables.

2. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, al adjudicar contratos para obras públicas y, en general, en la adquisición de materiales, concederá un tratamiento justo y equitativo al comercio del otro país en comparación con el tratamiento que conceda al comercio de cualquier tercer país.

ARTICULO VI.

1. Las leyes, los reglamentos de autoridades administrativas y las decisiones de autoridades administrativas o judiciales de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América, respectivamente, relativos a la clasificación de artículos para fines aduanales o a cuotas arancelarias, serán publicados sin demora de tal manera que permita a los comerciantes el conocimiento de los mismos. Dicha leyes, reglamentos y decisiones se aplicarán uniformemente en todos los puertos del país respectivo, con la excepción que queda expresamente especificada en las leyes de los Estados Unidos de América, relativos a los artículos importados en Puerto Rico.

2. Ninguna disposición administrativa del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o del Gobierno de los Estados Unidos de América que disponga aumentos en las cuotas de derechos o en las cargas aplicables de conformidad con una práctica establecida y uniforme a las importaciones originarias del territorio del otro país, o que imponga cualquier nuevo requisito con respecto a tales importaciones, se aplicará en forma retroactiva ni como práctica general con respecto a artículos que hayan entrado, o hayan sido retirados del almacén, para el consumo antes de la expiración de treinta días siguientes a la fecha de publicación del anuncio de dicha disposición en la forma oficial acostumbrada. Lo estipulado en este párrafo no se aplicará a las disposiciones administrativas que impongan derechos contra mercancías vendidas para efectuar un "dumping", o relativas o reglamentaciones para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal, o relativas a la seguridad pública, o para la ejecución de resoluciones judiciales.

3. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América no impondrá penas mayores que las simplemente correctivas sobre la importación de artículos cultivados, producidos o manufacturados en el otro país por razón de errores en la documentación que evidentemente se deban al trabajo tipográfico (clerical errors), o con respecto a los cuales pueda establecerse la buena fé.

4. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América otorgarán benévola consideración a las representaciones que el otro Gobierno tenga a bien hacer con respecto a la aplicación de las reglamentaciones aduanales, reglamentaciones cuantitativas o la administración de las mismas, así como a la

observancia de formalidades aduanales y a la aplicación de las leyes y reglamentos sanitarios para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal.

5. Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América hace representaciones ante el otro Gobierno con respecto a la aplicación de cualquiera ley o reglamento sanitario para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal, y si hubiera desacuerdo con respecto a estas cuestiones un comité de expertos técnicos en el cual cada Gobierno estará representado deberá, a solicitud de cualquiera de los dos Gobiernos establecerse y reunirse, para estudiar la cuestión y para someter recomendaciones sobre el particular tan pronto como sea posible.

ARTICULO VII.

Los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos de América, enumerados y descritos en la Lista I anexa a este Convenio, del cual forma parte integrante, al ser importados en los Estados Unidos Mexicanos, quedarán exentos de derechos aduanales ordinarios que excedan de los enumerados y previstos en la mencionada Lista, sujetándose a las condiciones que aparecen en la misma. Dichos artículos quedarán también exentos de todo otro derecho, impuesto, tasa, carga o gravamen sobre la importación o en relación con ella, en exceso de aquellos que estén en vigor en la fecha de la firma de este Convenio o aquellas cuya imposición ulterior estipulen las leyes de los Estados Unidos Mexicanos en vigor en esa fecha.

ARTICULO VIII.

1. Los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos Mexicanos, enumerados y descritos en las Listas II y III anexas a este Convenio, del cual forman parte integrante, al ser importados en los Estados Unidos de América, quedarán exentos de derechos aduanales ordinarios que excedan de los enumerados y previstos en dichas Listas, sujetándose a las condiciones que aparecen en las misma. Dichos artículos quedarán también exentos de todo otro derecho, impuesto, tasa, carga o gravamen sobre la importación o en relación con ella, en exceso de aquellos que entren en vigor en la fecha de la firma de este Convenio o de aquellos cuya imposición ulterior estipulen las leyes de los Estados Unidos de América en vigor en esa fecha.

2. El gobierno de los Estados Unidos de América se reserva el derecho de retirar o modificar la concesión relativa al derecho aduanal ordinario otorgado a cualquier artículo enumerado y descrito en la Lista III de este Convenio en Cualquier tiempo posterior a la terminación de la ilimitada emergencia nacional proclamada por el Presidente de los Estados Unidos de América al 27 de mayo de 1941, debiendo dar aviso por escrito con seis meses de anticipación al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pero en ningún caso deberá la cuota de derechos sobre tal artículo exceder a la cuota de derecho que se encuentre en vigor en la fecha de la firma de este Convenio.

ARTICULO IX.

Las disposiciones de los Artículos VII y VIII de este Convenio no impedirán al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o al Gobierno de los Estados Unidos de América imponer, en cualquier momento, a la importación de cualquier artículo, un gravamen equivalente a un impuesto interno que se aplique a un artículo nacional similar, o a un

producto con el cual el artículo importado ha sido manufacturado o producido en su totalidad o en parte.

ARTICULO X.

1. Ninguna prohibición, restricción o cualquier otra forma de reglamentación cuantitativa, podrá ser impuesta por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a la importación, venta, distribución o uso de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en los Estados Unidos de América, enumerado y descrito en la Lista I, o por el gobierno de los Estados Unidos de América a la importación, venta, distribución o uso de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en los Estados Unidos Mexicanos, enumerado y descrito en la Lista II o la Lista III.

2. La disposición que antecede no impedirá al Gobierno de cualquiera de los dos países imponer reglamentaciones cuantitativas en cualquier forma a la importación o venta de cualquier artículo conjuntamente con medidas gubernamentales o con medidas dictadas con autorización gubernamental que tengan por objeto reglamentar o controlar la producción, el abastecimiento del mercado, la calidad o los precios de artículos nacionales similares, o tendientes a aumentar el costo de la mano de obra en la producción de tales artículos, o a mantener el valor de cambio de la moneda del país. Cuando el Gobierno de cualquiera de los dos países se proponga imponer o alterar substancialmente cualquier reglamentación cuantitativa autorizada por este párrafo, lo comunicará por escrito al otro Gobierno y otorgará a este la oportunidad de opinar con respecto a ella, el Gobierno que haga la proposición quedará en libertad de llevarla a efecto y el otro Gobierno quedará en libertad, dentro del término de treinta días después de tomada tal acción, de dar por terminado este Convenio en su totalidad o en parte previo aviso por escrito de treinta día de anticipación.

3. Las disposiciones del párrafo I de este Artículo no se aplicarán a las restricciones cuantitativas impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos de América a la importación de café proveniente de los Estados Unidos Mexicanos, en conformidad con las estipulaciones del Convenio Inter-Americano del Café firmado el 28 de noviembre de 1940.

ARTICULO XI.

1. Si, como resultado de acontecimientos imprevistos y de la concesión otorgada a cualquier artículo enumerado y descrito en las Listas anexas a este Convenio, tal artículo se está importando en cantidades tan crecidas y en condiciones tales que amanecen u ocasionen serios perjuicios a los productores nacionales de artículos iguales o similares, el Gobierno de cualquiera de los dos países estará en libertad de retirar en todo o en parte la concesión, o de modificarla en la medida y por el tiempo que sea necesario para evitar tales perjuicios. Por lo tanto, si el Presidente de los Estados Unidos de América encuentra que de hecho las importaciones de cualquiera de los artículos enumerados y descritos en la Lista II o la Lista III se están efectuando en los Estados Unidos de América en las circunstancias provistas en la frase precedente, decidirá si es necesario para evitar tal perjuicio el retiro en todo o en parte de la concesión relativa al artículo, o cualquier modificación a dicha concesión mediante el establecimiento de reglamentaciones cuantitativas o por otras medidas, y si encuentra que los intereses públicos se beneficien

con ello, proclamará dichos hechos y resoluciones, y a partir de la fecha señalada en la proclama para su vigencia, y durante el tiempo que ésta permanecerá en vigor, las importaciones del artículo en los Estados Unidos de América quedarán sujetos al tratamiento aduanal así determinado por necesario para evitar dicho perjuicio. Igualmente si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos encuentra que de hecho cualquier artículo enumerado y descrito en la Lista I está importándose en los Estados Unidos Mexicanos bajo las circunstancias mencionadas, podrá, si encuentra que los intereses públicos se benefician con ello, retirar en todo o en parte la concesión relativa al artículo, o modificar dicha concesión por medio del establecimiento de reglamentaciones cuantitativas o por otros medios en la medida y por el tiempo que se necesario para evitar tal perjuicio.

2. El Gobierno de cualquiera de los dos países, antes de retirar o modificar una concesión de acuerdo con las disposiciones del inciso uno de este artículo, dará al otro Gobierno aviso por escrito, y con toda la anticipación posible, y le proporcionará la oportunidad de opinar con respecto a la acción propuesta; y sino se llegara a un acuerdo, el Gobierno que se proponga tomar tal acción quedará, no obstante en libertad de hacerlo y el otro gobierno quedará en libertad, dentro de un término de treinta días después de la fecha en que se tome tal acción, de dar por terminado este Convenio en todo o en parte, previo aviso por escrito con treinta día de anticipación.

ARTICULO XII.

Con respecto a los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos Mexicanos o en los Estados Unidos de América, enumerados y descritos en la Lista I o en las Listas II o III, respectivamente, importados en el otro país y que estén o pueden estar gravados con cuotas de derecho ad-valórem, o derechos basados o calculados en alguna forma sobre el valor, los principios generales aplicables en los respectivos países para determinar el valor sujeto a pago de derechos y para la conversión de monedas no serán alterados en forma que pueden lesionar el valor de ninguna de las concesiones previstas en este Convenio.

ARTICULO XIII.

1. Habrá libertad de tránsito a través de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América, respectivamente, por las rutas más convenientes para el tránsito internacional para artículos procedentes de o con destino a los territorios del otro país.

2. Los artículos en tránsito deberán entrar por la aduana que corresponda, pero, sujetos a las leyes y reglamentos aduanales aplicables, quedarán exentos del pago de cualesquier impuesto de tránsito, derechos aduanales o gravamen similar, y no estarán a ningunas dilaciones o restricciones innecesarias.

3. Todos los gravámenes o reglamentos que se impongan a los transportes en tránsito serán razonables, tomando en consideración las condiciones del tráfico.

4. A los artículos procedentes de o con destino a cualquiera de los dos países deberá concedérseles en el otro país, con respecto a todos los gravámenes, reglamentos y formalidades con relación al tránsito, un tratamiento no menos favorable que el concedido a artículos procedentes de cualquier tercer país, o destinados a él.

ARTICULO XIV.

Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América considera que cualquier medida adoptada por el otro Gobierno, aunque no esté en conflicto con los términos de este Convenio, tiene el efecto de anular o menoscabar cualquier objeto del Convenio, dicho de otro Gobierno prestará benévola consideración a las representaciones o proposiciones escritas que le puedan ser presentadas con el fin de lograr un arreglo mutuo y satisfactorio sobre el asunto.

ARTICULO XV.

1. Las disposiciones de este Convenio relativas al tratamiento que conceden los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, respectivamente, al comercio del otro país se aplicarán a los respectivos territorios aduanales de los dos países.
2. Además las disposiciones de este Convenio relativas al tratamiento de la nación más favorecida se aplicarán a todos los territorios bajo la soberanía o autoridad de los Estados Unidos Mexicanos o de los Estados Unidos de América, pero no se aplicarán a la Zona del Canal de Panamá.

ARTICULO XVI.

1. Las ventajas que concedan actualmente o que en lo sucesivo puedan conceder los Estados Unidos Mexicanos o los Estados Unidos de América a países adyacentes con el objeto de facilitar el tráfico fronterizo, y las ventajas concedidas en virtud de una unión aduanera de la cual cualquiera de los dos países llegan a formar parte, quedarán exceptuadas de los efectos de este Convenio.
2. Las ventajas que concedan actualmente o que en lo sucesivo puedan ser concedidas por los Estados Unidos de América, sus territorios o posesiones o la Zona del Canal de Panamá entre si o a la República de Cuba, quedarán exceptuadas de los efectos de este Convenio. Las disposiciones de este párrafo seguirán siendo aplicables respecto a cualesquier ventajas concedidas actualmente o en lo sucesivo por los Estados Unidos de América, sus territorios o posesiones o por la Zona del Canal de Panamá, entre si, no obstante cualquier cambio en la condición política de cualquiera de los territorios o posesiones de los Estados Unidos de América.

ARTICULO XVII.

Nada de lo estipulado en este Convenio será interpretado como impedimento a la adopción o ejecución de medidas:

- a) basadas en consideraciones morales o humanitarias;
- b) destinadas a la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal;
- c) relativas a los artículos fabricados en las prisiones ;
- d) relativas al cumplimiento de leyes de policía o de naturaleza fiscal;
- e) relativas a la importación o exportación del oro o de la plata;
- f) relativos al control de la exportación, venta para la exportación, o tránsito de normas, municiones o implementos de guerra y, en circunstancias excepcionales, cualquier otro material militar;

g) relativas a la neutralidad;

h) relativas a la seguridad pública, o impuestos para la protección de los intereses esenciales del país en tiempo de guerra u otra emergencia nacional.

ARTICULO XVIII.

1. Este Convenio entrará en pleno vigor a los treinta días de su promulgación por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Presidente de los Estados Unidos de América o, en caso que las promulgaciones sean en fechas distintas, a los treinta días de la fecha de la última de ellas, y, sujeto a las disposiciones del artículo X y Artículo XI, permanecerá en vigor por un periodo de tres años.

2. A no ser que seis meses antes de la terminación del precitado plazo de tres años el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América le haya notificado al otro Gobierno su intención de terminar este Convenio al cumplirse el antedicho plazo, el Convenio seguirá en vigor después de tal periodo, sujeto a las disposiciones del Artículo X y Artículo XI, hasta seis meses después de la fecha en que cualquiera de los Gobiernos haya notificado su intención de terminarlo.

EN FE DE LO CUAL los respectivos Plenipotenciarios han firmado este Convenio y le han puesto en él sus sellos.

HECHO en los idiomas español e inglés, ambos auténticos, en duplicado, en Washington, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos.

POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

[L.S.] *F. Castillo Nájera,*

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos en Washington.

POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

[L. S.] *Cordell Hull,*

Secretario de Estado de los Estados Unidos de América.

ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA PARA LA REGLAMENTAR LA CONTRATACIÓN (TEMPORAL) DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS MIGRATORIOS MEXICANOS.

Celebrado por canje de notas fechadas en la Ciudad de México, el 4 de agosto de 1942.
No se sujetó a ratificación.

México, D.F., a 4 de agosto de 1942.

Señor Embajador:

Tengo el honor de referirme al asunto planteado por la embajada al digno cargo de Vuestra Excelencia, respecto a la posibilidad de que el gobierno de México autorice la salida de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y sobre las condiciones en que tal migración puede llevarse a cabo.

Esta secretaría se considera, ente todo, en el deber de señalar la importancia que en los momentos actuales tiene para el país la íntegra conservación de su material humano, indispensable para el programa de defensa continental en que está solidarizado el gobierno de México, programa en el que culminó, por recomendación muy empeñosa del Jefe del Ejecutivo, la intensificación de actividades y especialmente la producción agrícola. Sin embargo, expuesta al propio C. Presidente de la República la necesidad de trabajadores que existe en algunas zonas de los Estados Unidos, y deseoso el Primer Magistrado de no escatimar la cooperación que ha venido ofreciendo al gobierno que dignamente representa Vuestra Excelencia, en la medida que los recursos de la nación lo permitan, se ha servido determinar que no se pongan obstáculos a la salida de aquellos nacionales que deseen emigrar, en forma temporal, para el desempeño de los trabajos en que sus servicios sean requeridos, y que no se fijen más condiciones esenciales que las que demandan las circunstancias y las que establecen ordenamientos legales vigentes en ambos países.

Con el propósito de precisar los alcances de esta cuestión se convino, como Vuestra Excelencia sabe, en tratarla de Estado a Estado, y para examinarla en todos sus aspectos, se estimó necesaria la reunión de expertos mexicanos y americanos que acaban de dar cima a su labor, habiendo presentado ya las recomendaciones que formularon y que, debidamente suscritas, se envían anexas a la presente comunicación.

Han sido examinadas con todo detenimiento las conclusiones de que se trata y el Gobierno de México les otorga su completa aprobación. Ruego a Vuestra Excelencia se sirva gestionar que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, si a bien lo tiene, haga otro tanto, a fin de dejar ultimado este asunto y se puedan girar, en consecuencia, los diversos órganos oficiales que deben intervenir en el mismo las instrucciones pertinentes y de tal modo pueda surtir efectos inmediatos el arreglo a que felizmente se ha llegado.

A provecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Ezequiel Padilla.
Secretario de Relaciones Exteriores.

Excelentísimo señor George S. Messersmith,
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de América.
Presente.
México. 4 de agosto de 1942.

Excelencia:

Tengo el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia Núm. 312 del 4 de agosto de 1942, con respecto a la emigración temporal de braseros mexicanos a los Estados Unidos para dedicarse a faenas agrícolas, que trata de una materia planteada por esta embajada hace algunos días.

Se ha tomado debida nota de las consideraciones expresadas en la nota de Vuestra Excelencia, cuyo recibo ahora se acusa, con respecto a la conservación de la mano de obra indispensable en la República Mexicana para el desarrollo del Programa de Defensa Continental, sobre todo en cuanto a la producción agrícola, a que se halla comprometido el gobierno mexicano. Mi gobierno se da, perfectamente bien, cuenta de dichos compromisos y a la vez agradece profundamente la actitud de su Excelencia el Presidente Manuel Ávila Camacho y el modo sincero y eficaz en que ha brindado la cooperación del Gobierno mexicano, dentro de los recursos de la nación, para permitir que los nacionales de México emigran temporalmente a los Estados Unidos con el objeto de coadyuvar a nuestra producción agrícola.

Para determinar el alcance de las condiciones bajo las cuales los braseros mexicanos podrán trasladarse a los Estados Unidos para los fines arriba expuestos, se convino en que se habrían de llevar a cabo las negociaciones entre nuestros dos Gobiernos, y Vuestra Excelencia se sirvió arreglar que se reunieran los representantes mexicanos y americanos para presentar recomendaciones que han quedado debidamente terminadas. Vuestra excelencia se sirvió adjuntar una copia de dichas recomendaciones, en castellano, con la nota a que se hace referencia.

Mi gobierno acepta dichas recomendaciones como arreglo satisfactorio, y se me autoriza para comunicar a Vuestra Excelencia que mi gobierno pondrá desde luego en vigor dicho arreglo; como confirmación de ello adjunto a la presente el texto en inglés del arreglo convenido.

Aceptad, Excelencia, las seguridades de mi más alta y más distinguida consideración.
George S. Messersmith.

Al Excelentísimo señor
Ezequiel Padilla.
Secretario de Relaciones Exteriores,
Presente.

A efecto de fijar las bases sobre las cuales los trabajadores mexicanos pueden ser utilizados en los Estados Unidos, y, al mismo tiempo proveer los medios de que esos mismos trabajadores estén debidamente protegidos, se formulan las siguientes recomendaciones:

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

Los mexicanos que sean contratados para trabajar en los Estados Unidos no podrán ser empleados en ningún servicio militar;

No sufrirán actos discriminatorios de ninguna naturaleza (Orden del Ejecutivo Núm 8802, dictada en la Casa Blanca el 25 de junio de 1941);

Disfrutarán de las garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación que establece el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México.;

No serán empleados para desplazar a otros trabajadores, ni para abatir salarios previamente establecidos;

A fin de facilitar la mejor aplicación de las bases generales anteriores, se establecen las siguientes cláusulas:

(Al emplearse aquí la palabra "empleador" se entenderá que se trata de la Farm Security Administration, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, la palabra "sub-empleador" se aplicará al propietario o administrados de la finca o fincas en los Estados Unidos en las que prestarán sus servicios los trabajadores mexicanos; la palabra "trabajador" se aplicará al trabajador agrícola que emigre a los Estados Unidos sobre las bases que aquí se consignan).

CONTRATOS.

- a) Los contratos se harán entre el empleador bajo la supervisión del gobierno de México y se redactarán en castellano.
- b) El empleador contratará con el sub-empleador a efecto de garantizar la debida observancia de los principios contenidos en estas bases.

ADMISIÓN.

- a) Las autoridades sanitarias mexicanas cuidarán en los lugares de origen del trabajador, de que éste reúna las condiciones físicas necesarias.

TRANSPORTE.

- a) Todos los gastos de transporte, alimentación y hospedaje desde los lugares de origen hasta los de destino, y regreso, así como los que se causen en la satisfacción de cualquier requisito de carácter migratorio, serán por cuenta del empleador.
- b) El flete de los objetos de uso personal del trabajador, hasta un máximo de 35 kilos por persona, serán por cuenta del empleador.
- c) De conformidad con el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México, se entenderá que el empleador cobrará del sub-empleador la totalidad o parte de los gastos consignados en las cláusulas a) y b) relativas al transporte.

TRABAJO Y SALARIO.

- a) (1) Los salarios que se pagarán al trabajador serán los mismo que en las respectivas regiones de destino se paguen para trabajadores similares a los trabajadores; pero en ningún caso dichos salarios serán menores de 30 centavos de dólar por hora; los trabajos a destajo se arreglarán en forma tal, que el trabajador de habilidad común disfrute del salario establecido.
- a) (2) Previa autorización del Gobierno mexicano podrán pagarse salarios menores de los establecidos en la cláusula anterior a los emigrantes que se internen en los Estados Unidos como familiares del trabajador contratado y que, ya en el campo, sean susceptibles

de convertirse también en trabajadores y que por sus condiciones de edad o de sexo no puedan rendir el promedio de trabajo ordinario.

b) El trabajador será empleado exclusivamente en el trabajo para el que haya sido contratado; cualquier cambio de actividad debe contar con el consentimiento expreso del propio trabajador y con la autorización del Gobierno mexicano.

c) Será considerado impropio cualquier cobro que a título de comisión o por cualquier otro concepto pretenda hacerse a los trabajadores.

d) Queda prohibido el trabajo para los menores de 14 años y éstos tendrán las oportunidades de educación con que cuentan los hijos de los demás trabajadores agrícolas.

e) El trabajador domiciliado en un campo de trabajo o en cualquier otro lugar de empleo, tendrán libertad para adquirir los artículos de su consumo personal o del de sus familiares en donde les sea más conveniente.

f) Las condiciones de habitación, servicios sanitarios y atención médica de que disfrutarán los trabajadores mexicanos serán idénticos a los que disfruten los demás trabajadores agrícolas en las regiones en que presten sus servicios.

g) Los trabajadores mexicanos admitidos de conformidad con éstas bases, gozaran por lo que hace a enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, de las mismas garantías que disfrutaban los demás trabajadores agrícolas, de acuerdo con la legislación de los Estados Unidos de América.

h) Los trabajadores admitidos de conformidad con éstas bases pueden constituir agrupaciones y éstas nombrar libremente a sus representantes para tratar con los empleadores, quedando entendido que dichos representantes deben ser trabajadores pertenecientes a la agrupación respectiva. Los cónsules mexicanos extremarán las medidas de protección a los intereses de los trabajadores mexicanos en todas las cuestiones que les afecten, dentro de las jurisdicciones correspondientes.

i) Hasta el 75% del término para el que hayan sido contratados (exceptuando los domingos) los trabajadores mexicanos recibirán, de parte del empleador, a título de subsistencia, la cantidad de tres dólares diarios por el periodo que estén desocupados.

Por el 25% restante del tiempo del contrato y durante el cual los trabajadores permanezcan sin contrato, recibirán sus subsistencias en los términos en que éstas se proporcionen a otros trabajadores agrícolas en los Estados Unidos. En caso de que haya aumento en el costo de vida en los Estados Unidos, será este motivo de reconsideración. Los contratos "tipo" para los trabajadores, al ser sometidos a la consideración del Gobierno mexicano, llevarán previsiones definitivas para la determinación de subsistencias y pagos de conformidad con éstas bases.

j) La fijación del término de los contratos, se hará de acuerdo con las autoridades de los respectivos países.

k) Al término de los contratos, si no hubiese renovación de los mismos, las autoridades americanas consideraran ilegal, desde el punto de vista migratorio, la permanencia del trabajador mexicano en territorio de los Estados Unidos, salvo casos de fuerza mayor.

FONDO DE AHORRO.

- a) La agencia del Gobierno de los Estados Unidos respectiva, tendrá la responsabilidad de la guarda de las cantidades con que contribuyan los trabajadores mexicanos para la formación de su Fondo de Ahorro Campesino, hasta que sean transferidos al Banco de Crédito Agrícola de México, el que

contraerá las responsabilidades del Depósito, guarda y aplicación, o en su defecto devolución de dichas cantidades.

- b) El Gobierno de México, por conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuidará de la seguridad de los ahorros de los trabajadores para que se inviertan en la adquisición de implementos agrícolas, que de acuerdo con los permisos de exportación que el Gobierno de los Estados Unidos otorgue, puedan ser traídos por los trabajadores al repatriarse; en la inteligencia de que la Farm Security Administration recomendará para dichos implementos la prioridad correspondiente.

CANTIDADES.

Ante la imposibilidad de determinar, desde luego, la cantidad de trabajadores que puedan ser requeridos en los Estados Unidos para las labores agrícolas, el empleador informará al Gobierno de México, con la debida oportunidad, sobre las necesidades que haya que satisfacer. Por su parte el Gobierno de México determinará en cada caso el número de trabajadores que puedan salir sin quebranto de la economía nacional.

PREVENCIONES GENERALES.

Queda sobreentendido que al tratarse de la salida de otros trabajadores mexicanos, no agrícolas, privarán en los arreglos que lleven a cabo las dependencias de los respectivos Gobiernos, los mismos principios fundamentales que se han aplicado aquí a la salida de trabajadores del campo.

Se entiende que los empleadores cooperarán para llevar a cabo este arreglo, con aquellas agencias del Gobierno norteamericano cuyos poderes, según las leyes de los Estados Unidos de América, les permitan contribuir a la realización del mismo.

Los respectivos Gobiernos pueden denunciar el arreglo que se efectúe sobre las recomendaciones aquí consignadas, dando el aviso correspondiente con noventa días de anticipación.

La formalización de tales negociaciones puede realizarse con sólo un cambio de notas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos en México.

México, D.F., a 23 de julio de 1942.

Comisionados Mexicanos.

Ernesto Hidalgo.
Oficial Mayor, actuando en representación
De la Secretaría de Relaciones Exteriores

Lic. Abraham J. Nava.
Representante de la Secretaría del Trabajo y
Previsión Social.

Comisionados Americanos.

Joseph F. McGurk.
Consejero de la Embajada de los Estados Unidos
en México.

John Walker.
Sub-administrador de la Farm Security
Administration, del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos

David Meeker.
Subdirector de la Oficina de Relaciones
Agrícolas de Guerra, en el Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos.

CONVENIO PARA EL SUMINISTRO RECIPROCO DE ARTICULOS DE DEFENSA Y DE INFORMES SOBRE LA MISMA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Firmado en Washington, D. C., el 27 de marzo de 1942
No se sujetó a ratificación

Considerando que los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América declaran que, de acuerdo con los principios enunciados en la Declaración de Lima, aprobada en la Octava Conferencia Internacional Americana el 24 de diciembre de 1938, colaboran unidos, junto con las demás Repúblicas Americanas, en pro de la defensa de las Américas y están resueltos a garantizarse recíprocamente el disfrute de sus fortunas y talentos; y

Considerando que el Presidente de los Estados Unidos de América, de conformidad con la Ley del Congreso de los Estados Unidos de América aprobada el 11 de marzo de 1941, y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, han resuelto que la defensa de cada una de las Repúblicas Americanas es vital para la defensa de todas ellas;

Considerando que los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América abrigan el mutuo deseo de celebrar un Convenio para el suministro recíproco de artículos de defensa y de informes sobre la misma y la celebración de tal Convenio ha sido, en todos respectos, debidamente autorizada, y todos los actos, condiciones y requisitos que de conformidad con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos o de los Estados Unidos de América haya sido necesario efectuar, cumplir o ejecutar para celebrar este Convenio, han sido debidamente efectuados, cumplidos y ejecutados;

Los suscritos, debidamente autorizados para ello, han convenido en lo siguiente:

Artículo I.

Los Estados Unidos de América se proponen transferir a los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos de este Convenio, armamentos y municiones de guerra hasta un valor total aproximado de dólares 10, 000, 000.

Los Estados Unidos de América, sin embargo, se reservan el derecho en todo tiempo de conformidad con la Ley del Congreso de los Estados Unidos de América del 11 de marzo de 1941, de suspender, posponer o terminar las entregas cuando, en opinión del Presidente de los Estados Unidos de América el continuar las entregas no sea compatible con las necesidades de la Defensa de los Estados Unidos de América o del Hemisferio Occidental; y los Estados Unidos Mexicanos se reservan así mismo el derecho de suspender, posponer o terminar la aceptación de entregas conforme a este Convenio cuando, en opinión del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el continuar las entregas deje de satisfacer las necesidades de la defensa de los Estados Unidos Mexicanos o del Hemisferio Occidental.

Artículo II.

Se llevará un registro de todos los artículos de defensa que se transfieran de conformidad con este Convenio, y cada 90 días, cuando menos, se canjearán y revisarán listas de tales artículos de defensa.

El gobierno de los Estados Unidos de América conviene en otorgar al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos un descuento de 52 por ciento sobre el costo calculado de los

materiales transferidos de acuerdo con las disposiciones del presente Convenio y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se compromete a pagar en dólares a la tesorería de los Estados Unidos de América 48 por ciento del costo calculado de los materiales que se hayan entregado. No se le exigirá a los Estados Unidos Mexicanos que pague

Más de un total de dólares 800,000 antes del 1 de julio de 1943.

Más de un total de dólares 1,600,000 antes del 1 de julio de 1944.

Más de un total de dólares 2,400,000 antes del 1 de julio de 1945.

Más de un total de dólares 3,200,000 antes del 1 de julio de 1946.

Más de un total de dólares 4,000,000 antes del 1 de julio de 1947.

Más de un total de dólares 4, 800,000 antes del 1 de julio de 1948.

Artículo III.

Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, reconociendo que las medidas que aquí se establecen para su defensa común y para la resistencia unida contra la agresión también tienen el propósito de sentar las bases para una paz justa y duradera, convienen, ya que bajo el peso de una deuda exclusiva no es posible que tales medidas sean eficaces o que prospere tal paz, en que al efectuarse los pagos antes mencionados todas las obligaciones fiscales de los Estados Unidos Mexicanos, contraídas en virtud del presente Convenio, se consideraran saldadas; y con el mismo objetivo convienen, además, de conformidad con los principios y con el programa enunciados en la Resolución XXV sobre Cooperación Económica y Financiera, aprobada en la Segunda Reunión de Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada en la Habana en julio de 1940, cooperar entre si y con otras naciones para celebrar acuerdos justos y equitativos sobre sus respectivos productos y los de otras naciones cuando existan problemas de intercambio y cooperar entre si y con otras naciones para aliviar la necesidad y la miseria que la guerra cause en cualquier parte, tan pronto como tal auxilio constituya socorro para el oprimido y no ayuda para el agresor.

Artículo IV.

De surgir circunstancias en que los Estados Unidos de América necesiten, para su propia defensa o para la defensa de las Américas, artículos de defensa o informes sobre la misma que los Estados Unidos Mexicanos estén en posición de suministrar, los Estados Unidos Mexicanos facilitarán tales artículos y tales informes a los Estados Unidos de América hasta el grado que sea posible, sin menoscabo de su economía y conforme a las condiciones que lleguen a acordarse.

Artículo V.

Los Estados Unidos Mexicanos se comprometen a no transferir, sin el consentimiento del Presidente de los Estados Unidos de América, el título o la posesión de cualquier artículo de defensa, o de cualquier informe sobre la misma, que hubiesen recibido de acuerdo con este Convenio, ni ha permitir su uso por cualquier persona a menos que sea funcionario, empleado o agente de los Estados Unidos Mexicanos.

De la misma manera, los Estados Unidos de América se comprometen a no transferir, sin el consentimiento del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el título o la posesión de cualquier artículo de defensa, o de cualquier informe sobre la misma, que hubiesen

recibido de acuerdo con el Artículo IV de este Convenio, ni a permitir su uso por cualquier persona a menos que sea funcionario, empleado o agente de los Estados Unidos de América.

Artículo VI.

Si como resultado de la transmisión a los Estados Unidos Mexicanos de cualquier artículo de defensa, o de cualquier informe sobre la misma, fuera necesario que los Estados Unidos Mexicanos adoptaren cualquier medida, o efectuaren cualquier pago, con objeto de proteger plenamente cualquier derecho de un ciudadano de los Estados Unidos de América que posea derechos de patente sobre cualquier artículo de defensa, o informe sobre la misma, los Estados Unidos Mexicanos así lo harán cuando lo solicite el Presidente de los Estados Unidos de América.

De la misma manera si como resultado de la transmisión a los Estados Unidos de América de cualquier artículo de defensa, o de cualquier informe sobre la misma fuera necesario que los Estados Unidos de América adoptaren cualquier medida, o efectuaren cualquier pago, con objeto de proteger plenamente cualquier derecho de un ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, que posea derechos de patente sobre cualquier artículo de defensa, o informe sobre la misma los Estados Unidos de América así lo harán, cuando lo solicite el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo VII.

Este Convenio continuará en vigor a partir de la fecha de su firma hasta la fecha en que convengan los dos gobiernos.

Firmado y sellado en los idiomas español e inglés, en duplicado, en Washington, el día veinte y siete de marzo, de 1942.

Por los Estados Unidos Mexicanos: (L.S.) *F. Castillo Nájera*, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos en Washington.

Por los Estados Unidos de América: (L.S.) *Summer Welles*, Secretario de Estado Interino de los Estados Unidos de América.

BIBLIOGRAFÍA.

CAPÍTULO 1.

1. Aart Scholte, Jan. *The globalization of World politics*. En *The Globalization Of World politics*. Baylis, John and Smith Steve. Oxford University Press, 1997.
2. Ayala Espino, José Carlos. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. México, UNAM-FE. 2001.
3. Beard, Charles A. *The idea of national interest, an analytical study in American foreign policy*. New York, Macmillan Co. 1934.
4. Calduch, C. Rafael "Dinámica de la sociedad internacional" Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993
5. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, México 2000.
6. Flores Pérez, Carlos Antonio. *Seguridad nacional y democracia en México, la redefinición de un concepto en un nuevo marco de convivencia*. Tesis de Maestría. México, FCPyS-UNAM, 2001.
7. Garfías Magaña, Luis. *Conceptos sobre Seguridad Nacional*. En *Crónica Legislativa*, Año V, número 11, octubre-noviembre, 1996. México, Senado de la República.
8. George, Alexander L. La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Cap. 13, El concepto de interés nacional; usos y limitaciones. B. Aires, GEL, 1991.
9. George, Alexander L. La decisión Presidencial en política exterior. B. Aires. GEL. 1991.
10. Gibson, Lay James. y Corona Rentería, Alfonso. Eds. *The US. And Mexico: Borderland Development and the National Economies*. Westview Press, Colorado. 1995.
11. Gill, Stephen. edit. *Gramsci, Historical materialism and international relations*. Great Britain, Cambridge University Press, 1993.
12. Gómez Buendía, Hernaldo. *The limits of the global Village; globalization, Nation and State*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Helsinki, Finlandia, 1995
13. Gutiérrez Haces, Ma. Teresa. Et al. *Canadá: Un estado Posmoderno*. México, Plaza y Valdez, 2000.
14. Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1958.
15. Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las Grandes potencias*. Plaza y Janes. Madrid. 1989.
16. Machón, Federico. *Integración: Unión Europea, TLCAN y Mercosur*. México, UAM Xochimilco, 2000.
17. Marini, Ruy Mauro. *Procesos y tendencias de la globalización capitalista*. En *La Teoría social latinoamericana*. México, UNAM - El caballito. 1996
18. Morgenthau, Hans J. *In defense of the National Interest: A critical examination of American foreign policy*. New York, Knopf, 1951.
19. Morgenthau, Hans J. *The struggle for power and peace*. New York, Knopf, 1950
20. Morgenthau, Hans J. *Politic among nations*. New York, Kpnof, 1985, 6a ed.
21. Orozco López, María Teresa. *Globalización e integración económica mundial*. México, Jal. El Colegio de Jalisco, 1996.
22. Piñón Antillón Rosa María. et al. *La Regionalización del Mundo, La Unión Europea y América Latina*. FCPyS. UNAM. México. 1998.
23. Pipitone, Hugo. Los nuevos sujetos regionales: Raíces históricas y reordenamiento mundial. En Borja, Arturo y Stevenson, Brian J.S. *Regionalismo y poder en América, los límites del Neorrealismo*. México, CIDE - Porrúa, 1996.
24. Reynolds, P. A. *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 1977, p.46.
25. Rice, Condolezza. La promoción del interés nacional, artículo publicado en *Foreign Affairs*

- en español, volumen I, número 1, primavera 2001.
26. Rockwell y Moss en: La reconceptualización de la Seguridad: Un comentario sobre la investigación. En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael. *En busca de la Seguridad perdida, Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI, México, 1990.
 27. Rodiles Quero, Felipe. *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. Servicio de publicaciones del EME. Madrid, 1989.
 28. Ronfeldt, David. y Thorup, Cathryn. América del Norte en la era de las redes ciudadanas: Estado sociedad y seguridad. En Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo Veintiuno eds. 1997.
 29. Rosas Gonzáles, Cristina. Globalización y regionalismo ¿Procesos antagónicos o complementarios? En *Relaciones internacionales*. #71, julio-septiembre de 1996.
 30. Rosas Maria Cristina. *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*. IIE, UNAM, México, 1996, pp. 21, 22.
 31. Rossenau, James N. *The scientific study of foreign policy. The free press*, New York, 1971.
 32. Sajal Lahiri. *Regionalism and Globalization, Theory and practice*. London, Routledge, 2001
 33. Serra Rojas Andrés. *Teoría general del Estado*. México, Porrúa, 1964.
 34. Steve Smith, Ken Booth. Eds. *International Relations Theory: positivism and Beyond*. Cambridge University Press. 1999.
 35. Uscanga, Carlos y Villafaña, Carlos. *México frente a las grandes regiones del mundo*. México, S. XXI, 2000.
 36. Vega Clemente, Gerardo. *Seguridad Nacional; concepto Organización y Método*. Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2000.
 37. Villalba, Hidalgo, César. *La política exterior de México enfocada al desarrollo económico...* México, UNAM, 2000.
 38. Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos; Un ensayo histórico, 1776-2000*. México, FCE, 2001.

CAPÍTULO 2.

1. "Central America Democracy, Peace and Development Initiative". Washington. D.C. february 3, 1984. en *President Reagan; The quest for peace, the cause of freedom (selected speeches on the US and the world)*. US Information Agency. Washington 1988.
2. Aguayo Quezada, Sergio. editor. *México en cifras*, Ed. Grijalbo, 2002, pp. 164, la cifra se refiere al año de 1998.
3. Aguilar Camín, Héctor, et. al. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Op. Cit. p.198.
4. Aguilar Zinser, Adolfo. "México y Centroamérica", en González Casanova, Pablo, coord.. *México Ante la Crisis*, México, Siglo XXI, 1985
5. Ambrose, Stephen E. *Hacia el Poder global, La política exterior norteamericana desde 1938 hasta Reagan*. B. Aires, GEL. 1992.
6. Antal, Edit. *Crónica de una desintegración*. México. FCPyS, UNAM. 1994.
7. *Antología de textos sobre política exterior*. México, PRL, 1986. P, 106.
8. Banco de México. *Paridad histórica del peso frente al Dólar estadounidense*. BM, 2000, Estadísticas financieras históricas.
9. Bonachea, Ramon L. *The cuban insurrection, 1952-1959*. New brunswick : Transaction books, 1975
10. Borchardt, Klaus-Dieter. *La unificación europea : Nacimiento y desarrollo de la comunidad europea*. Luxemburgo : Comunidades europeas, oficina de publicaciones oficiales, 1987.
11. Bustamante, Jorge. *Espaldas mojadas, materia prima para la expansión del capital norteamericano*. COLMEX. México, 1980.

12. Calvocressi, Peter. *World Politics since 1945*. Longman, New York, 2000. pp 50-60.
13. Castañeda, Jorge. *México y el orden internacinnl*. El Colegio de México, México, 1956, p.14.
14. Connell Smith, Gordon. *El sistema interamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. pp. 228 y sigs.
15. Cordera Campos, Rolando. *Las decisiones del poder*. Cal y Arena eds. México, 1989, p. 33.
16. De la Madrid H., Miguel. *Las Razones y la Obras, crónica del sexenio 1882-88*. México presidencia de la República, tomo II, México, FCE, 1984, P, 185.
17. *Documentos históricos oficiales*. Partido Revolucionario Institucional. México, 1988, p.25.
18. Echeverría Luis. *Informes y mensajes a la Nación. Recopilación de documentos*. Presidencia de la República, México. 1975.
19. Fernández de Castro, Rafael. *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México, Ariel. 2002.
20. *Finanzas Petróleo y política exterior (1976 – 1982)*, en; Rico, Carlos. *Hacia la globalización*, tomo VIII de la colección México y el Mundo Historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República 2000.
21. Fuentes, Norberto. *Dulces guerreros cubanos*. Barcelona, Seix Barral, 1999.
22. García Cantú, Gastón. *Las invasiones Norteamericanas en México*. México, FCE, 1ª reedición 1996.
23. Gorbachev, Mijail. *Perestroika*, México, Diana, 1987.
24. Hansen, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI, México, 1979, p. 70.
25. Hobsbawn, Eric J. *Historia del siglo XX*. Crítica Grijalbo, Barcelona, 1995.
26. IMRED. *La política exterior de México, enfoques para su análisis*. México, IMRED, 1997.
27. INEGI, *Agenda estadística 1989*. México, INEGI, 1989.
28. INEGI. *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 1999.
29. *Informe trimestral octubre-diciembre 2002*. Secretaria de Energía, México,.
30. Jones, Errol D. Echeverría and the United States, Mexico's deepening dependency. Bundoora, Australia, Institutue of Latin American Studies, La Trobe University, 1980.
31. Kenney, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza & janes, Barcelona, 1989, pp, 472-474.
32. Labastida Martín, Julio. "De la unidad Nacional al desarrollo estabilizador (1940-1970)", en; *América Latina, Historia de medio siglo*. T. II, S.XXI ed, México, 1981.
33. *Los presidentes de México ante la Nación (Informes, manifiestos y documentos)*, t. IV, XLVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1966
34. Loyola, Rafael. (Coord.). *Entre la guerra y la estabilidad política; el México de los años cuarenta*. Grijalbo-CONACULTA, México, 1990.
35. Martínez Nava, Juan Manuel. *El conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. México, COLMEX – CEI, 1982.
36. Mesa, Roberto. *Las revoluciones del tercer mundo*. Madrid. Cuadernos para el dialogo, 1971.
37. México y el Mundo; historia de sus relaciones exteriores. tomos I y II; *México y el expansionismo norteamericano y México, Gran Bretaña y otras naciones (1821-1848)*. Senado de la República, México, 2000.
38. Meyer, Lorenzo, "México Estados Unidos, las etapas de una relación difícil", en *Revista mexicana de política exterior*, vol. 1, núm. 4, julio-septiembre de 1984, México, IMRED, PP. 8-15.
39. Meyer, Lorenzo. "La encrucijada", en *Historia General de México*. t. II, El Colegio de México, 1994.
40. Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución mexicana*. México, Cal y Arena. 1992.
41. Mirón, Rosa María. y Pérez, Germán. López Portillo : Auge y crisis de un sexenio,. México : UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, 1988. 196 p
42. Moreno Pino, Ismael. *Orígenes y evolución del sistema interamericano*. México, Secretaría de

- Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Diplomático Mexicano #9. 1977.
43. Ojeda Mario. México: El surgimiento de una política exterior activa. México, SEP. 1986.
 44. OPANAL. XX aniversario del Tratado de Tlatelolco. México, OPANAL. 1987.
 45. Ortiz Mena Antonio. "Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México", en *El trimestre económico*, FCE, México, 1970
 46. Ortiz Taboada, Mónica. Relación de Contadora. México, SRE - FCE, 1989.
 47. Ortiz Wadgymer, Arturo. El fracaso Neoliberal en México, seis años de fondomonetarismo 1982-88. México. Nuestro Tiempo, 1989.
 48. Padilla Aragón, Enrique. *México: Desarrollo con pobreza*. S. XXI eds, México, 1974, p. 35.
 49. Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban. *El entendimiento con los EE.UU. y la gestación del desarrollo estabilizador*. Tomo 23 de la colección "Historia de la revolución mexicana". El Colegio de México, México, 1989
 50. Pérez Zoghbi, Jorge Alberto. *Deuda externa y seguridad nacional, geopolítica del endeudamiento externo mexicano*. México, IMEIDE, 1990.
 51. *Política exterior de México, 175 años de historia*. SRE, México, 1985, varios tomos.
 52. Rabe, Sthepen. *Eisenhower and Latin America, the foreign policy of anticommunism*. Chapter Hill, University of North Carolina, U.S., 1988.
 53. Rico, Carlos. Tercermundismo y diversificación.
 54. Riva Palacio, Vicente. *México a través de los siglos*, Tomo VIII, caps. X a XXV, Editorial Cumbre, 21 ed. México 1984.
 55. Rodríguez G. Mauro, comp. *Economía Mexicana, la etapa neoliberal*. México, FCE. UNAM, dos tomos, 1996.
 56. Rostow, Walt Whitman. *Las etapas del crecimiento económico*. México. FCE. 1961.
 57. Smith, Clint E. México y Estados Unidos; 180 años de una relación ineludible. Universidad de Guadalajara, México, 2001.
 58. Suárez Argüello, Ana Rosa. *Pragmatismo y principios; La relación conflictiva entre México y Estados Unidos 1810-1942*. México, Instituto Mora, 2000.
 59. Székeli, Gabriel. *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*. México, El Colegio de México, 1983
 60. Takayasu, Kenichi. *La política económica del gobierno de Echeverría en México, 1970-1976, consideraciones sobre el papel del Estado en los países en desarrollo*. Tokio, Universidad de Sofía, Instituto Iberoamericano, 1986.
 61. Ten Kate, Adriaan. y De Mateo Venturini, Fernando. "Apertura comercial y estructura de la protección en México". en, *Comercio Exterior*, vol 39, núm. 6, México, junio de 1989, pp 497-511.
 62. Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VIII de la colección México y el Mundo; Historia de su relaciones exteriores. México, Senado de la República, 2000.
 63. Vérea Campos, Mónica. y Barros Horcasitas, José Luis. Coords. *La Política exterior norteamericana hacia Centroamérica, reflexiones y perspectivas*. México, UNAM - FLACSO - Porrúa, 1991.
 64. Vergara Meneses, Raúl. Et. al. *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*. San José, Costa Rica, DEI, 1989.
 65. *Visitas del Presidente Miguel Alemán a Washington y del Presidente Truman a México. Edición de Homenaje de la Policía auxiliar*, México, 1947. pp20.

CAPÍTULO 3.

1. 20 Años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990. México, SRE, 1991
2. Aguayo Quezada, Sergio, *Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990*.

- en: Aguayo Quezada y Bruce Bagley. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990. pp.107-145.
3. Arriola, Carlos, compilador, *Documentos básicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México. Porrúa-SECOFI, 1994
 4. Asís Nassif, Alberto. El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno. En *México en el desfiladero... Op. cit.*
 5. Astié Burgos, Walter. *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*. México, S. XXI. 1998.
 6. Brewster C. Denny. *Sistema de gobierno y política exterior Estados Unidos*. B. Aires. GEL, 1985.
 7. Centeno, Miguel Ángel. *Democracy within reason, Technocratic revolution in Mexico*. The Pennsylvania State University Press. 1994.
 8. Curzio, Leonardo. *Estado, Soberanía y Seguridad Nacional*. En: Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública, INAP, num. 101, agosto de 1999, p. 50.
 9. Dávila Pérez. Consuelo. y Morales Aragón, Eliézer. *La nueva relación de México con América del Norte*. México, UNAM-FCPyS-CRI, 1994.
 10. De la Garza, Rodolfo O. y Velasco Jesús. *México y su interacción con el sistema político estadounidense*. México, Porrúa-CIDE. 2000.
 11. Fernández de Castro Rafael. Explaining cooperation in US - Mexican affairs, The emergence of institutionalization. Tesis doctoral, Georgetown University, 1996. capítulo 2º; "History of US - Mexican government relations".
 12. Fernández de Castro Rafael. La institucionalización de las relaciones intergubernamental: Una forma de explicar la cooperación. En: Vereea Campos, Mónica et al. *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*. México, UNAM-FCE-ITAM. 1998.
 13. INEGI, Anuario Estadístico 2002. México, INEGI, 2001.
 14. Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janes, 1991.
 15. Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. *Power and interdependence*. Scott, Foresman. Glenview, 1989.
 16. Lurence Douglas y Taylor Hansen. *El nuevo norteamericano; integración continental, cultural e identidad nacional*. México, CISAN-UNAM, 2001.
 17. Montaña, Jorge. *El Congreso de los EE.UU. y su política hacia México*, en; Vereea Campos, Mónica. et al. *Nueva Agenda bilateral en la relación México - EE.UU.* México, UNAM-ITAM-FCE. 1998
 18. Piñeyro, José Luis. El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios críticas y propuestas. En Seguridad Nacional, número 98 de la *Revista de Administración Pública*. México, INAP. 1998.
 19. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Presidencia de la República, 1990.
 20. Rosas G. Mª Cristina. "El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: Semejanzas y deferencias con el TLC entre Canadá y Estados Unidos". En *Relaciones Internacionales*, num. 57, enero-marzo 1993, pp 55-62.
 21. Serrano, Mónica. *Estado y Fuerzas armadas en México*. en: Cavarozzi, Alfredo, (coord.) *México en el Desfiladero: los años de Salinas*. México, Juan Pablos-FLACSO. 19997.
 22. Smith, Clint E. *México y Estados Unidos: 180 años de relaciones ineludibles*. México, UAG, 2001.
 23. Soria, Víctor Manuel. *El último gobierno del PRI, balance del sexenio zedillista*. México, UAM, 2000.
 24. Sydney Weintraub. *Tratado de Libre Comercio y Soberanía*. En Vereea campos Mónica. et. al. *Nueva Agenda bilateral en las Relación México-Estados Unidos*. México, UNAM-ITAM-FCE. 1998.
 25. Tello Peón, Jorge E. "El control del Narcotráfico: Operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría". En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo XXI, 1997.

26. Wadgimar, Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. México, Nuestro tiempo, 1988.
27. Woldenberg K. José. Et. al. *La Reforma Electoral de 1996*. México, FCE, 1996.
28. Zbigniew Brzezinski. *El gran tablero mundial*. Barcelona , Paidós 1998.

CAPÍTULO 4.

- 1 Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, S. XXI. 1997.
- 2 Aguayo Quezada, Sergio. *México en Cifras*. México, Grijalbo, 2001.
- 3 Almanza Astorga, Luis. La seguridad dependiente, en *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado. Año 7. Num. 77, mayo 2001.
- 4 Benítez Manaut, Raúl. Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: Su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad. En: "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina". revista *Sociológica* , UAM-Azacapotzaco, México, 1992.
- 5 Benítez Manaut, Raúl. Seguridad y Defensa en México, de la Revolución a la globalización. En, *Foreign Affairs* en español. Vol 3. Num. 4, 2003.
- 6 Benítez Manaut, Raúl. Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional en México, 1821-1990. en "Seguridad Nacional", *Revista de Administración Pública*. Núm. 98. México, INAP, 1998.
- 7 Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI, 1978.
- 8 Gómez Arnaud, Remedios. Et. al. *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*. México, CISAN-UNAM, 2003.
- 9 Jane's, World armies. Edit. By Charles Heyman. Surrey, UK, Sentinel House. 2000.
- 10 Michael J. Dziedzic. *The essence of decision in a hegemonic regime; the case of Mexico's acquisition of a supersonic Fighter*. Ph. Diss, University of Texas, Austin, 1984.
- 11 Moreno Pino, Ismael. *Orígenes y evolución del sistema interamericano*. México, SRE. 1977.
- 12 Nye, Joseph S. *La paradoja del poder norteamericano*. Chile, Taurus, 2003.
- 13 Nye, Robert S. Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. En *Foreign Affairs* en español. Vol.3, num. 3, 2003.
- 14 Rochlin, Kames F. *Redefining Mexican Security: Society, State & region Under NAFTA*. London, Boulder.
- 15 Salazar, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias*. México, Aguilar, 2002.
- 16 Toro, Maria Celia. *La política Mexicana contra el narcotráfico; un instrumento de la política exterior*. En: Vereca Campos, Mónica. et al. Nueva Agenda Bilateral México-Estados Unidos. México. UNAM-ITAM-FCE. 1998.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS.

- 1 Bailey, John and Sergio Aguayo. Eds. *Strategy and security in U.S.-Mexican relations beyond the Cold War*. La Jolla, Calif. : Center for U.S.-Mexican Studies, 1996
- 2 Blechman, Barry M. *Política y seguridad nacional*. (Congress and U.S. defense policy). Mexico : Gernika, 1996. 374 p.
- 3 Cambone, Stephen A. *A new structure for national security policy planning*. Washington, D.C. : CSIS, 1998. 262 p.
- 4 Cope, John A. *En busca de la convergencia; las relaciones militares entre México y los EE.UU. en el umbral del siglo XXI*. México, S. XXI, eds. 1997.
- 5 Frank, Patrice M. *Toward a new security architecture in the Americas : the strategic implications of the FTAA*. Washington, D.C. : Center for Strategic and International Studies, 2000. 110 p
- 6 Heer, David. *Los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos*. México. FCE. 1993.

- 7 Heinz, John. U. S. strategic trade : *An export control system for the 1990s*. Boulder, Colorado: Westview, 1991.
 - 8 Herrera-Lasso, Luis. *México en el ámbito de la seguridad hemisférica*. México. S. XXI, 1997.
 - 9 Hogan, Michael J. *A cross of iron : Harry S. Truman and the origins of the national security state, 1945-1954*. Cambridge, United Kingdom : Cambridge University, 1998. 525 p.
 - 10 Ikle, Fred Charles. *Defending the U.S. homeland : strategic and legal issues for DOD and the armed services*. (CSIS Homeland Defense Working Group). Washington, DC : Center for Strategic and International Studies, 1999. 24 p.
 - 11 Lake, David A. *Entangling relations : American foreign policy in its century*. Princeton, New Jersey: Princeton University, 1999 332 p.
 - 12 Mangold, Peter. *National security and international relations*. London : Routledge, 1990.117 p.
 - 13 Morales, Cesareo. "El futuro de la Seguridad nacional en la relación económica con EE.UU". en; *Viejos desafíos, nuevas perspectivas. México, EE.UU. y América latina*. México, Porrúa, 1998.
 - 14 Reynolds, Clark. Y Wager, Stephen. *Integración económica de México y Estados Unidos; implicaciones para la seguridad de ambos países*. México, S. XXI. 1990.
 - 15 Rosas, Cristina. "Las nuevas concepciones sobre la seguridad internacional, en Revista *Relaciones Internacionales*, Núm. 59, Julio-septiembre 1993. México, UNAM-FCPyS-CRI.
 - 16 Sharyl Cross. Ed. *Global security beyond the millennium : American and Russian perspectives*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan ; New York : St. Martin's, 1999. 260 p.
 - 17 Snyder, Craig A. ed. *Contemporary security and strategy*. New York : Routledge 1999. 243 p.
 - 18 Sotomayor Valencia, Margot. *Estados Unidos ¿seguridad global? : Oriente Medio y Asia-Pacífico*. México : UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas : Caballito, 1997. 294 p.
 - 19 Thorup, Cathryn I. *La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa; el dilema de la redefinición*. En: Sergio Aguayo, En Busca de la seguridad perdida. México, S. XXI. 1994.
 - 20 Villegas Osiris, Guillermo. *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*. B. Aires. Pleamar. 1996.
 - 21 Washington, D. C. : National Defense University, Institute for National Strategic Studies. *Strategic assessment 1999 : priorities for a turbulent world*. 317 p.
 - 22 US. SENATE. Act to establish the Department of Homeland Security. November 12, 2002
 - 23 The White House. *The National Security Strategy of the United States*. September 2002.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de desarrollo 1982-1988. México, 1983.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de desarrollo 1989-1994. México, 1989.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de desarrollo 1994-2000. México, 1995.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de desarrollo 2000-2006. México, 2001.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS.

US Department of State. www.state.gov
 Department of Homeland Security www.dhs.gov/dhspublic/
 Centro de Información y Seguridad Nacional. www.cisen.gob.mx
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) www.inegi.gob.mx
 Secretaría de la Defensa Nacional. www.sedena.gob.mx
 Secretaría de Marina, armada de México. www.semar.gob.mx