

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL
MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN, ANÁLISIS Y PROYECCIONES, 2000-2006”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

ARTURO FERNÁNDEZ LLANES



ASESOR:
LIC. GEORGINA VILAFRANCA LÓPEZ

SINODALES

Lic. Halive Hernández Ascensio.
Lic. Fernando Castillo Tapia.
Lic. Manuel Martínez Justo.
Lic. Roberto Carlos Hernández López



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*“Queiro que hagamos la declaración
que no hay otra nobleza que la de la virtud,
el saber, el patriotismo y la caridad;
que todos somos iguales
pues del mismo origen procedemos;
que no hay privilegios ni abolengos.”*

General José María Morelos y Pavón.

AGRADECIMIENTOS.

A **Francisco Fernández Urióstegui, mi padre**, a quien sería imposible en estas líneas describir toda la gratitud que debo por su ejemplo, inquebrantable cariño a México y apoyo incondicional prodigado en todo momento.

A la Profesora **María del Carmen Llanes Ballote, mi madre**, con cariño y respeto, que entregó toda una vida profesional a la docencia, contribuyendo con ello al engrandecimiento de nuestra gran Nación.

A mis hermanos: **Francisco (+), Juan, Martín, Miguel Ángel y Antonio**, quienes han sido compañeros y amigos incondicionales en la claridad y oscuridad.

A la familia **Pérez Serrato**, cuya calidad humana hacen impensable el deterioro de los valores y principios que dan sustento a una sana sociedad, y demuestran sobradamente cuan grato puede ser la amistad.

Al **Lic. Carlos Moreno Sánchez**, por su apoyo incondicional al desarrollo de este trabajo y reconocida probidad al servicio público.

A la **Lic. Georgina Villafranca López**, mi asesora, quien de forma por demás profesional fue parte importante en el desarrollo de este trabajo.

A la **UNAM**, por permitirme ser parte de ella, quien pese a diversos obstáculos, continua siendo baluarte en la educación, y cimiento insustituible en el desarrollo y engrandecimiento de México.

Por sobre todo lo anterior a **Dios** a quien debo todo; y a mi **Patria** que a lo largo de 500 años ha padecido embates de propios y extraños, más sin embargo con creces ha sabido expresar inquebrantablemente su excelsitud y grandeza, cimentada en sus hombres y mujeres de honor, instituciones y valores que están muy por encima de insulsos intereses particulares o de grupo

Í N D I C E

Título: Amenazas, y desafíos a la Seguridad Nacional de México en el marco de la Globalización, análisis y proyecciones 2000-2006.

Índice	I
Introducción	IV
CAPÍTULO I	SEGURIDAD NACIONAL Y SOBERANÍA EN UN ENTORNO GLOBALIZADO.
1.1 Conceptualización de la Seguridad Nacional.	1
1.2 Estado Nación y globalización.	11
1.3 Marco referencial de la globalización.	23
1.4 Dimensiones de la Globalización.	28
CAPÍTULO II	SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL.
2.1 La Seguridad Nacional de México.	42
2.2 Seguridad Nacional y su Marco legal en México.	57
2.3 Seguridad Nacional de México en la era de la globalización	69
CAPÍTULO III	GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO.
3.1 Proteccionismo y Librecomercio.	76
3.1.2 El Desarrollo Estabilizador y el Modelo Sustitutivo de Importaciones (M.S.I.).	80
3.2 Crisis y reactivación económica de México (1976-1988).	88
3.3 Las estrategias de Política exterior de México en la era de la globalización. (1988-2003)	100
3.4 Impacto del TLCAN en la Agenda de Seguridad Nacional de México y Estados Unidos.	110
3.5 Presiones internas y externas para la implementación de la apertura comercial.	128
3.5.1 Las políticas de desarrollo promovidas por el F.M.I en México	131

CAPÍTULO IV	AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y PROSPECTIVAS, EN EL NUEVO ENTORNO MUNDIAL.	
4.1	La política exterior de México como medio de la preservación de la Seguridad Nacional.	146
4.2	Amenazas económicas a la seguridad Nacional en el marco de la Globalización.	151
4.2.1	Deuda externa y seguridad financiera.	158
4.3.	Riesgos y desafíos a la Seguridad Nacional de México derivados de la globalización.	165
4.5	Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales.	168
CONCLUSIONES		176
ANEXO		182
BIBLIOGRAFÍA		195

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la globalización, que en épocas recientes se ha institucionalizado en todas las economías del mundo, ha traído consigo problemáticas sociales a las que prácticamente ningún país es ajeno. Ejemplo de ello es el narcotráfico y el crimen organizado, que han tenido un alto impacto en las políticas de seguridad nacional y, por consiguiente, en el concepto referente a la materia; y en épocas recientes, se presentan como elementos que obligan a profundizar en el estudio de este fenómeno social que en los últimos años ha dispuesto a que las naciones modifiquen su perspectiva en cuanto a su política de seguridad nacional.

La globalización tiene un impacto fundamental en cuanto a la definición tradicional de Estado y sus componentes, por lo que son nuevos los estudios que vinculan a ésta con la seguridad de una nación, dadas sus múltiples facetas que en muchas ocasiones trastocan el concepto de la seguridad nacional y por consiguiente se convierten en nuevas amenazas para la misma.

La globalización, en sus diversas manifestaciones, impacta determinantemente en la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, lo que ha derivado en una transformación radical del concepto a raíz de que el fenómeno de la globalización se ha presentado en forma más dinámica; lo que ha traído consigo factores que se pueden considerar como un riesgo para la seguridad de la nación, destacando entre ellos: la creciente concentración de la riqueza en monopolios privados, la menor capacidad rectora de las instituciones del Estado mexicano, así como el perfeccionamiento del crimen organizado, que en un futuro requerirá de mayores atenciones para atender los conflictos que surjan de este proceso.

La creciente interacción comercial que México ha vivido en las últimas dos décadas y la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal que, si bien, la han convertido en la novena economía del mundo, la supedita en mayor medida a las variables económicas globales que en determinado momento pueden crear crisis recurrentes y generar con ello diversas problemáticas sociales como el

desempleo y la migración, aspectos sociales que aún cubren espacio importante en la política de seguridad nacional.

Así mismo, la creciente densidad del intercambio comercial internacional, el carácter global de la red de mercados, así como el poder económico que las trasnacionales gradualmente van incrementando, ha generado que la gran mayoría de los países modifiquen y adecuen su percepción en cuanto a su concepto sobre seguridad nacional, principalmente las llamadas economías emergentes, quienes en la época de la posguerra fría están decididos a mejorar sus estándares de vida, y usarán cualquier medio que tengan para aumentar su productividad y su seguridad económica.

Cabe advertir que en los últimos años países como Estados Unidos, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Australia y Alemania, han reconocido oficialmente que sus servicios de inteligencia tienen objetivos importantes en el área económica. En este sentido, ya es recurrente observar en investigaciones en la materia, que fenómenos económicos derivados de la globalización se convierten en "amenazas trasnacionales", eliminándose paulatinamente los confines entre amenazas de índole civil y las de índole militar.

Las cuestiones de seguridad nacional se multiplican y, en ocasiones escapan al objetivo de la acción autónoma y unilateral de los Estados soberanos. La acción adversa en el área económica sustituye frecuentemente la concepción tradicional de seguridad nacional que se centraba estrictamente en aspectos político-militares.

Por ello, el presente trabajo parte de la hipótesis de que los aspectos antes mencionados, como la creciente densidad del intercambio comercial internacional, el carácter global de la red de mercados, el poder económico que las trasnacionales gradualmente van incrementando, los flujos migratorios hacia centros de desarrollo, etc, impactan determinadamente en los propósitos, fines y objetivos que el gobierno mexicano aplica para garantizar la Seguridad Nacional,

como lo son la defensa y soberanía de los componentes del Estado: gobierno, territorio y población; así como la permanencia de las instituciones del sistema político.

El interés por realizar este trabajo de investigación, partió de las siguientes interrogantes, fijadas en el planteamiento del problema:

¿Cuáles son las principales amenazas que presenta el proceso de la globalización a la Seguridad Nacional de México?

¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la Seguridad Nacional de México?

La globalización, en sus múltiples facetas, la podemos entender como la creciente integración de las economías del orbe, principalmente a través de los flujos comerciales y financieros, aunado al creciente tránsito transfronterizo de personas, mercancías y nuevas tecnologías; así como la internacionalización del crimen organizado que inexorablemente socava a la sociedad al hacer de la violencia una praxis, corromper las estructuras políticas, desestabilizan el progreso de economías en desarrollo e interfieren en los objetivos de política exterior y con el sistema internacional.

Por ello, los aspectos antes mencionados impactan determinadamente en los propósitos, fines y objetivos que el gobierno mexicano aplica para garantizar la Seguridad Nacional, como lo son la defensa y soberanía de los componentes del Estado: gobierno, territorio y población; así como la permanencia de las instituciones del sistema político.

En este sentido, el presente trabajo pretende reflexionar, analíticamente, aspectos que derivados de la inserción de México en la globalización, pudieran provenir en algunos riesgos y amenazas para la permanencia de la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.

Respecto a las economías emergentes, y ante las crisis recurrentes, la globalización las posiciona en una disyuntiva de atraer capital extranjero de empresas transnacionales que inexorablemente la conduce a una pérdida de soberanía e identidad nacional, y la adquisición de patrones culturales que derivan en una readecuación de las prácticas tradicionales de convivencia social.

Lo mismo forma parte de la estructura del capital y de la empresa que está presente en el trabajo, en el medio ambiente, en las políticas públicas, y por lo tanto en las decisiones más importantes de un gobierno soberano.

Paralelamente al proceso de globalización económica que se vive, se da un proceso de globalización de la cultura y de las prácticas sociales con la consiguiente resignificación de conceptos y valores.

En este sentido la globalización supone procesos en los cuales los Estados nacionales interactúan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, identidades y entramados varios, y que en los últimos años hemos sido testigos de un proceso hiperdinámico y cambiante que abarca la totalidad del quehacer humano, en especial en hábitos de consumo y culturales.

En este sentido, el presente trabajo pretende coadyuvar al estudio de esta materia en nuestro país, así como ofrecer propuestas para enfrentar al fenómeno de la globalización de forma más efectiva en sus diversas manifestaciones, lo anterior, con el objetivo de contribuir a lograr un desarrollo sostenible de México, enfatizando en la política de seguridad nacional que el Estado mexicano ha impuesto y modificado sustancialmente a raíz de una participación más dinámica de México en el escenario internacional, que si bien dicho fenómeno ofrece diversas ventajas, se debe poner especial atención en los mecanismos utilizados

para su óptimo aprovechamiento en busca de la preservación de las instituciones que dan sustento al carácter soberano de la Nación

Al analizar el fenómeno de la globalización, inexorablemente se tienen que estudiar los impactos que ésta tiene en el desarrollo de una nación, así como en los objetivos e intereses de un Estado, por lo que el presente trabajo iniciará con una descripción conceptual de los principales temas que dan sustento a este trabajo.

En el primer capítulo se buscará analizar y explicar los principales conceptos que darán sustento a este trabajo profesional, como lo son la globalización y la Seguridad Nacional, así como en primera instancia se efectuará un análisis de las implicaciones que ha tenido este fenómeno en la agenda de la materia sujeta a proceso.

En el segundo capítulo se hará una retrospectiva del concepto de Seguridad Nacional que se ha aplicado a lo largo de diversas etapas históricas de nuestro país y su modificación a partir de la adopción de un nuevo modelo económico que minimiza la presencia del Estado en la economía.

El tercer capítulo constará de una descripción de los diferentes modelos económicos de México después de la segunda mitad del siglo XX, enfatizando la importancia del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI) y su aportación a lo que conocemos como el "desarrollo estabilizador", el agotamiento del mismo y las crisis recurrentes, factores endógenos y exógenos que derivaron en un cambio radical de la política económica, así como en el concepto de seguridad nacional.

Así mismo, en este capítulo se busca analizar la creciente interacción comercial que México ha vivido en los últimos años y la aplicación de políticas económicas de corte liberal que, la supedita en mayor medida a las condiciones económicas globales que en determinado momento pueden crear crisis recurrentes y generar

con ello diversas problemáticas sociales que impactan en la agenda de seguridad nacional.

El Cuarto capítulo servirá de base para hacer un análisis prospectivo de las amenazas y proyecciones de la Seguridad Nacional mexicana para el presente decenio, partiendo de un diagnóstico de la realidad económica, sus fortalezas y debilidades, enfatizando aquellas problemáticas sociales y riesgos para la estabilidad política y proyecto de nación que pudieran derivarse de situaciones negativas originadas por una coyuntura internacional política o económica adversa para nuestro país.

CAPÍTULO I SEGURIDAD NACIONAL Y SOBERANÍA EN UN ENTORNO GLOBALIZADO

1.1 Conceptualización de la Seguridad Nacional

Analizar aspectos fundamentales de las Ciencias Sociales a menudo conlleva al problema de la definición de los conceptos, el carácter abstracto, la imprecisión e inexactitud de las ideas orilla a que surjan numerosos estudios y trabajos de investigación buscando siempre acercarse a una aproximación de lo que pudiese ser una definición más exacta, no obstante el continuo evolucionismo de la naturaleza social, deriva siempre en una búsqueda constante de la actualización de los términos.

El concepto de seguridad nacional, es un ejemplo de esta situación, y al igual que la globalización, que abordaremos más adelante, está sujeto a múltiples interpretaciones. La noción de seguridad nacional se ha convertido en los últimos años en motivo de interés para los estudiosos de las ciencias sociales.

Asociada a los planteamientos geopolíticos que se generaron en los Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial, y durante la guerra fría, donde se dieron los elementos para que en América Latina y Europa oriental, emergieran regímenes autoritarios de corte castrense, que justificaron su acción opresora en nombre de la seguridad, la seguridad nacional es por ello, objeto de numerosas acepciones.

El desarrollo de un marco conceptual nos permite sentar las bases del resto del trabajo; toda vez que el valor de cualquier concepto se determina por su capacidad para explicar un máximo de fenómenos que convencionalmente se considera pertenecen a la esfera de la actividad estatal.

El término de seguridad está sujeto a diversas interpretaciones y debido al carácter abstracto del mismo, permite la inclusión de errores de reflexión, juicio y acción, y está en función del objeto de estudio o del sujeto, comunidad, nación, etcétera, o a quien se le quiera atribuir el concepto de seguridad.

La noción de la seguridad nacional con sus tintes idealistas y hasta cierto punto utópico ha probado ser un concepto escurridizo y, cuando se le define en forma ideal, inasequible. Por el contrario, la inseguridad puede ser definida en términos más concretos relacionados con el surgimiento de la violencia organizada y la fuerza.¹ En otras palabras es más fácil describir qué no es la seguridad, a describir lo que sí es.

De acuerdo con lo anterior no existe un solo concepto sobre la seguridad nacional único y válido por siempre. De hecho el término "seguridad" es ambiguo tanto en contenido como en forma y no ofrece un significado preciso. Puede entenderse como la ausencia de amenazas de grupos terroristas, como la protección de amenazas de tipo militar, sanidad, ambiental o tecnológicas, o como la protección de la nación frente a embates externos cualesquiera que éstos sean.

Asimismo el término de Seguridad Nacional, se puede atribuir al interés general de una nación por preservar la integridad de su territorio, el carácter soberano de sus gobiernos, la seguridad de su población y la defensa de los intereses nacionales.

Hablar de seguridad nacional para un Estado, requiere del conocimiento profundo y analítico de la historia del país del que se trate, el conocer su formación, sus luchas internas y externas, su formación como nación, su cultura, tradiciones, investigar en sus aspectos de formación social y de integración económica y

¹ Javier A. Elguea, "Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: La búsqueda de un concepto", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michel Bagley (comps.), México, Ed SXXI, México, P49.

política, lo anterior permite deducir las aspiraciones e intereses nacionales de toda una sociedad.²

Desde que naciera el concepto de "Seguridad Nacional", este ha sufrido diversas variantes, fundamentadas en la coyuntura de cada época. Al término de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos se convierte en el país hegemónico del mundo adquiriendo un poder económico que le permitió direccionar la política económica, las relaciones internacionales e influir en la concepción de la seguridad nacional del mundo occidental.

El antagonismo que inició en ese momento con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, derivando en la "guerra fría", condicionó fundamentalmente la definición del concepto materia de estudio, insertándole el factor eminentemente militar y anticomunista, generando con ello un autoritarismo de las clases gobernantes como lo sucedido en las dictaduras militares de América del Sur en la década de los setentas. No obstante limitar la definición de seguridad nacional sólo a la terminología militar conduce a una falsa concepción de la realidad.

En el caso de Estados Unidos, el enfrentamiento con la URSS llevó a que su seguridad nacional, en general la del bloque occidental o capitalista, se centrara en controlar el expansionismo de la influencia soviética en el mundo. Los componentes principales de esta doctrina fueron la disuasión basada en una capacidad militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo. En América, la estrategia tomó forma con la creación del Pacto de Río en 1947 (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR).³

No obstante, la Seguridad Nacional implica varios factores y se define en función del interés de cada país. Inicialmente la podemos entender como un bien de

² General Clemente, Vega Ricardo, "*Seguridad Nacional: Concepto, organización y Método*" Colegio De La Defensa Nacional, México 1988, p 9.

³ Sergio Aguayo Quezada, *En Busca de la Seguridad Perdida, México SXXI Op. Cit.*, p. 69.

cualquier sociedad y se concibe como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco de derecho, que procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.

De acuerdo con Fernando Castillo Tapia, "La seguridad nacional es una obligación y fin indisoluble del Estado, para proyectos de análisis, planes, estrategias, ejecución, seguimiento, evaluación y supervisión, la práctica de la Seguridad nacional, agrupa metodológicamente la separación de los campos del Poder Nacional, en él sustenta una visión integral de nación, como un proceso nacional y científico de ponderación de objetivos, estrategias, acciones y resultados. Es decir, la esencia de la seguridad nacional se dirige a evaluar permanentemente la capacidad y operatividad del poder nacional dentro y fuera de sus límites territoriales"⁴, en un sentido integral, articulador, que obedece a la comprensión de que el interior de estos campos del poder de origen nacional y extranjero, que inciden sobre el control, anulación o neutralización de los riesgos a la Seguridad Nacional,⁵.

Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que el fin del Estado solamente es la seguridad entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la Ley⁶, en tanto que, para el comando conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, "la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas".⁷

⁴ Castillo Tapia, Fernando. Notas sobre el estudio de la seguridad nacional, UNAM; México 1996, p 4.

⁵ Francisco Morgadanes López. "La globalización y la Seguridad Nacional". Instituto Nacional de Administración Pública. México 2000 p 79.

⁶ Bobbio, Norberto, "Liberalismo y democracia". México, F.C.E., 1991, p. 26

⁷ Cor. Alfonso Littuma Arizaga. Doctrina de seguridad nacional. Caracas, Ven. 1967, p. 43.

Aún así, el Estado y su seguridad nacional, entendida como la capacidad para sobrevivir como tal, se ven asediados exterior e interiormente. En los países desarrollados, no obstante su poder militar, deben enfrentar ahora nuevos problemas y amenazas a la Seguridad Nacional, que les plantean la necesidad de transformar el orden y la naturaleza de sus prioridades de seguridad, dejando atrás posiciones eminentemente militares.

No obstante lo anterior, el concepto de Seguridad Nacional es abstracto y continúa siendo definido de acuerdo a los intereses de cada nación y en muchos casos no a los de ésta, sino a los gobiernos que la representan, con graves consecuencias políticas y de estabilidad para las naciones, situación que contribuye que este concepto se considere como algo utópico y de difícil descripción.

Como bien apunta Luis Herrera Lasso⁸ anteponer la seguridad del gobierno a la nacional o pretender que son equivalentes puede tener graves consecuencias políticas, Nación, Estado y gobierno son conceptos que con frecuencia se confunden en la práctica política. En este sentido se debe utilizar el concepto Estado-Nación para distinguir la entidad política por excelencia en el sistema político internacional.

Cuando hablamos de Seguridad Nacional, inexorablemente hacemos referencia a la doctrina que en particular aplica cada una de las naciones del orbe. Con los nuevos cambio mundiales, en un entorno progresivamente global, este establece un marco de referencia hacia las nuevas estrategias de seguridad nacional, condicionando los elementos para la formulación de una concepción estratégica que busque y soluciones las crisis y amenazas que se están generando en el nuevo orden mundial.

La planeación de los estudios sobre políticas de seguridad nacional y de su aplicabilidad, debe ser elaborada y entendida como elemento de un contexto

⁸ Herrera-Lasso, Luis, en Aguayo Quezada, Sergio, op cit. P393.

cultural específico. Por tanto, podría hablarse de una imposibilidad de que el concepto de seguridad nacional sea definido en un sentido genérico, ya que se relaciona con circunstancias específicas ligadas a la evolución del sistema internacional y su interpretación.

La estrategia de seguridad nacional debe ser concebida en razón de delimitar la política externa, los compromisos globales y las capacidades de las fuerzas de seguridad para su implementación. Las políticas de seguridad nacional de México han sufrido cambios sustanciales a raíz de la inserción más dinámica de nuestra nación en el nuevo orden mundial, y se han traducido en una mayor cooperación internacional donde la formulación de acuerdos y tratados con otros gobiernos forma parte importante de esta nueva estrategia.

La importancia de la doctrina militar que hasta 1991 ocupaba especial interés en la Agenda de Seguridad Nacional de diversos Estados, está siendo desplazada por nuevos términos propios de la globalización, la migración, la fragilidad de los sistemas económicos y por lo tanto de las condiciones de bienestar de la población, que ante el desempleo, bajo nivel de vida y escaso crecimiento económico se ven obligadas a desarrollar grupos de participación política que deriva en una transformación de los componentes del Estado.

Si bien en la actualidad el papel que juegan las fuerzas armadas de un país para preservar la seguridad de una nación ha cedido cierta importancia, estas nunca dejarán de ser imprescindibles; en la actualidad muchas de las amenazas escapan a la acción militar, en este contexto el General Gerardo Clemente Vega García ha manifestado que en los albores del tercer milenio, muchas de las amenazas requieren de la atención de todos los componentes del Estado y no sólo de las fuerzas armadas, incluso advierte que el empleo de éstas será como medida de último recurso, cuando toda instancia de concertación sea agotada, y su actuación

siempre estará considerada como respaldo a la política de seguridad nacional del Estado.⁹

Con la disolución del comunismo en Europa Oriental, nace un nuevo orden mundial que dio origen a replantear las agendas de seguridad de los Estados. La conceptualización de la seguridad nacional es mucho más amplia que la guerra fría; surge un nuevo contexto internacional, aparentemente, sin amenazas militares a la seguridad física de los Estados, pero con la actual coyuntura emergen nuevos factores que en primera instancia, se presentan como variables que implican riesgos a la estabilidad de una nación.

El problema del narcotráfico y del crimen organizado se presenta como un factor de alto riesgo para la política de seguridad nacional, especialmente en el caso de México, que es utilizado como país de tránsito hacia la nación con el mayor índice per cápita de consumo de estupefacientes en el mundo.

La presencia de bandas especializadas para el traslado de drogas a los Estados Unidos trastoca el proyecto de Nación mexicana, ya que se presenta como un factor de desestabilización política en las entidades federativas donde tienen presencia y genera corrupción entre las corporaciones policíacas y las instituciones políticas.

En el caso de México, el concepto de Seguridad Nacional forma parte de principios sustentados en la Constitución Política, y se ha entendido como una condición permanente, ideal, del ser nacional que se procura a través del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantizan la soberanía, promueve el interés de la nación, vulnerando los riesgos externos y fortaleciendo los elementos que proporcionan viabilidad, solidez y consistencia del proyecto nacional.¹⁰

⁹ General Clemente, Vega Ricardo, op cit, p 126.

¹⁰ Ramírez Medrano, Raul, en Revista de Administración Pública, México, INAP, 2000.

En lo que respecta a la definición que se ha utilizado para la seguridad nacional en nuestro país, se asume que se entiende como "la condición permanente de paz, libertad y justicia social en el marco de derecho que procuran pueblo y gobierno"¹¹. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía.

Para efectos del presente trabajo, considero que la definición adoptada por el Colegio de la Defensa Nacional es la que más elementos teóricos aporta y por lo tanto sustentará al análisis prospectivo que considerará nuevos riesgos a la misma derivada de la globalización y se entiende como la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior¹².

La apertura económica y la democratización han ido acompañadas de nuevas concepciones que se traducen en un nuevo entramado de intereses nacionales que generan modificaciones en la concepción de la seguridad nacional; donde los nuevos elementos que hoy amenazan la capacidad del país para conducirse con libertad y que no ponga en riesgo la viabilidad del proyecto de nación.

Ante ello se debe advertir que el concepto de seguridad estará en continúa evolución dadas las condiciones en que se desarrollen las relaciones internacionales y los factores políticos, sociales y económicos que traiga consigo en un futuro la globalización, en efecto las tendencias globalizadoras e

¹¹ Ibid, p10.

¹² Manual de Estudios Estratégicos del Colegio de la Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2003.

integracionistas han modificado las concepciones políticas y geográficas tradicionales.

En este contexto, los servicios de para la seguridad nacional enfrentan nuevos desafíos y adquieren nueva dimensión en el marco del nuevo orden internacional, determinado fundamentalmente por la globalización, en su carácter meramente económico y sus consecuencias sociales que trae consigo. Por ello, las políticas públicas, tendientes a preservar la seguridad de la nación se tienen que ir modificando ante el fenómeno avasallador de la globalización, enfrentando nuevas problemáticas.

Si bien, refrendar la seguridad de una nación, es desde luego un asunto complejo, que abarca distintos campos vitales, esta se puede definir, desde una óptica personal, como la responsabilidad de garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial (defensa nacional, capacidad de gobierno autónomo en el marco de la interdependencia), y la preservación de la paz social y Estado de derecho, buscando siempre mantener la estabilidad política económica y social que den viabilidad al proyecto de nación.

No obstante, el concepto de "seguridad" ha sufrido cambios sustanciales, derivados principalmente de las transformaciones sociales en el ámbito internacional donde las tendencias, la naturaleza y el alcance de los peligros han cambiado de igual manera. Tal como estipula Thiago Cintra, en la actualidad, las relaciones internacionales determinan condiciones o circunstancias que pueden ampliar o reducir; que pueden estimular o limitar el prestigio de las naciones, y por ende, ejercen notable influencia en los resultados de competencia, conflicto y seguridad entre ellas, en todos los sectores de la actividad humana¹³.

¹³ Thiago Cintra, José, "Seguridad Nacional. Poder Nacional y desarrollo" documento de trabajo del Diplomado en seguridad Nacional del CISEN, México 1991, p5.

La coyuntura actual entrelaza potencias con el propósito de acelerar la integración económica, fomentar la protección del ambiente, promover la participación social y establecer acuerdos de seguridad de carácter regional y mundial. Sin embargo, la humanidad afronta importantes desafíos, expresados en diferentes ámbitos, incluido el de la defensa y la seguridad, lo cual hará imprescindible la elaboración de una agenda de seguridad que facilite soluciones efectivas a las amenazas que se ciernen en gran parte del mundo.

Las nuevas amenazas que trae consigo la globalización, serían el resultado de la inestabilidad política; la carencia de cohesión nacional, el crecimiento poblacional, la escasez de recursos hídricos; las dificultades religiosas, raciales y étnicas, etc. Todas ellas con posibilidades de trastocar los elementos esenciales del Estado.

Ante ello podemos afirmar que en el contexto mundial que ofrece la actualidad, salvo excepciones de países con un alto contenido militar en sus doctrinas de seguridad como lo son Estados Unidos e Israel, se percibe un bajo perfil de amenaza en el ámbito de la defensa militar y un alto grado de riesgo, desafío y vulnerabilidad en el ámbito de la seguridad.

La respuesta y solución a esos desafíos requerirán de un alto componente político y de cooperación internacional y una menor acción militar. Los temas de seguridad serán relacionados con los procesos de globalización, mayormente en cuestiones económicas, los cuales a su vez continuarán estrechamente relacionados con la política exterior, donde los componentes de ésta y el Estado-Nación serán sujetos de reiterados análisis, ya que sectores de la sociedad reclamarán su reestructuración, y algunos otros cuestionarán su vigencia.

1.2 Estado-Nación y Globalización.

Los vientos nuevos de la globalización, cuya entrada súbita fue propiciada por el fin del mundo bipolar de la guerra fría, no han desgastado del todo a uno de los

sobrevivientes del derrumbe teórico consiguiente, el concepto realista de la Seguridad Nacional y el Estado.

Aunque su fundamento concreto, la centralidad del Estado en las Relaciones Internacionales, se vea hoy disputada por una multitud de nuevos actores y por los inéditos acontecimientos que no se detienen en sus fronteras, el Estado persiste y persistirá como la unidad organizadora de lo político, económico y social, aún reconocible, reconocida y útil en el medio internacional.

Cuando termina la guerra fría con la disolución del bloque soviético, se intensificó y extendió el desarrollo del capitalismo. Las naciones que habían experimentado proyectos socialistas se transformaron en espacios del mercado mundial, donde predominan empresas, corporaciones y conglomerados transnacionales. Está en curso un nuevo ciclo de globalización del capitalismo que alcanza tanto a América Latina y el Caribe como a Asia.

La interpretación clásica de las relaciones internacionales coincide con el surgimiento del Estado-Nación, y constituye una forma de superar las estructuras de comunidades aisladas en una red de relaciones personales y jerarquizadas, es decir en una sociedad política. La formación de los Estados nacionales en unos de los hechos más importantes de la era moderna, donde se confabula un interés común que absorbe los intereses particulares y donde se da una comunión de valores y personalidad cultural de comunidades.

Las diversas manifestaciones culturales que van creando identidades entre las diferentes comunidades, permiten establecer la existencia de "naciones" o pueblos que quieren ocupar su propio territorio, en sí el Estado surge como la aspiración de afianzarse como un poder frente a los otros Estados.¹⁴

¹⁴ Reyes Heróles, Jesús, *En busca de la Razón de Estado*, Ed. Porrúa, México 1982, p 19.

Históricamente el Estado nace como una necesidad imperiosa de conciliar los intereses de una sociedad, el Estado se encuentra íntimamente ligado al de sus atribuciones y jurídicamente cuenta con los elementos necesarios para garantizar su permanencia y la defensa de su soberanía.

Para analizar el tema de la seguridad nacional y su vinculación con la globalización, indisolublemente se tiene que analizar uno de sus principales componentes: el Estado-Nación. En el campo del derecho, el Estado se entiende como la personificación jurídica de la nación. En este sentido, es importante conocer la naturaleza política, jurídica e histórica del Estado para entender la práctica de la seguridad nacional.

Como bien apunta el Profesor Castillo Tapia, en la definición de la política del Estado, de la seguridad nacional y de la política exterior, el punto de partida es el interés nacional. Si tomamos como punto de referencia que solamente un Estado es capaz de conferir a su actividad un sentido de seguridad político, global e integral, los objetivos e intereses nacionales son el parámetro fundamental de su actividad global del Estado. Sin embargo, habida cuenta de la diversidad de intereses parciales que existen en el seno de una sociedad, muchos de ellos antagónicos entre sí, la tarea de conciliación y su expresión final como intereses de la nación, es responsabilidad de quienes en representación de los poderes del Estado, ejercen la función gubernamental.¹⁵

Para los objetivos de este trabajo, entenderemos, jurídicamente, al Estado como la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un marco jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, y supone la estabilización de un poder, el cual se impone sobre una colectividad dada, cuya extensión y características quedan definidas por

¹⁵ Castillo Tapia, Fernando, *"Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI,"* ENEP Acatlán, UNAM, México, 2000, p7

dicho poder ejercido de forma soberana.¹⁶ Bajo la perspectiva de la definición anterior, podemos encontrar a los componentes del Estado: Población, Territorio y Gobierno.

Debido a que en cualquier país, los principios de seguridad nacional están ligados a cualquier forma histórica de Estado, es importante comprender jurídicamente lo que se entiende por "Estado de derechos", que a decir de Jellinek,¹⁷ el derecho es esencial al Estado, ya que no es posible un conocimiento pleno del mismo, sin tener a la vez un conocimiento de su naturaleza jurídica. Ordenado el Estado mediante el derecho y siendo a su vez conservador y transformador de éste, necesita tener un lugar dentro del mismo.

También hay que comprender que el Estado no es sólo una entidad jurídica si no también sociológica, es decir una realidad social que existe independientemente de su orden jurídico y que puede ser probada a través de la unidad que muestran los individuos pertenecientes al mismo Estado, donde la cultura viene a personificar la identidad de un grupo social asentado en una nación.

En el aspecto sociológico, Max Weber define al Estado como el resultado de un proceso histórico de centralización del poder político que culmina con el ejercicio de la violencia legítima, dice que la formación del Estado se debe a la necesidad que tienen los grupos nacientes de crear ejércitos regulares disciplinados y administrados¹⁸.

La acción recíproca que se tiene entre los individuos de un mismo Estado, en los aspectos antes mencionados, ha sido considerada como el elemento sociológico que constituye la unidad de los individuos que pertenecen al mismo Estado, lo que le da su componente social. Como una dimensión integradora, los diferentes

¹⁶ Basave Fernández del Valle, Agustín. "Teoría del Estado" México, Ed. Trillas 1999, p. 102.

¹⁷ Citado por Medrano Ramírez, Raúl, en Revista de Administración Pública No. 101, INAP, México 2000, p. 176.

¹⁸ Weber, Max, op cit.

individuos, grupos y segmentos que conviven en un mismo territorio, también deben de graduar su acción a través de objetivos que permitan atender, en forma efectiva, a las necesidades, intereses y aspiraciones de la colectividad entera¹⁹.

Recientemente ha resurgido como punto de discusión el concepto de soberanía ante la "obligatoriedad" que impone la globalización, para que los Estados nacionales cedan parte de ella para acceder a los beneficios que de ella pudiesen obtener al crear instancias supranacionales. Los defensores de la integración supranacional abogan por la doctrina de ceder soberanía para constituirse, de la misma manera que se integraron las federaciones.

Es preciso señalar que el concepto de Estado y Sociedad debe percibirse en términos de soberanía nacional, que es ejercida sobre un territorio y en relación con sus habitantes. La relación entre Estado y Sociedad se percibe como la administración del espacio político, incluyendo principalmente a las personas que habitan ese espacio con intereses particulares, que a la postre se convierten en intereses, aspiraciones y objetivos grupales²⁰.

La soberanía hace referencia a aquellas prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal y rasgos culturales comunes, al exterior significa el reconocimiento jurídico en condiciones iguales y al interior hace referencia al ejercicio independiente del poder político supremo.

La tesis que promueve la cesión de soberanía para la integración supranacional, comienza a ser refutada por movimientos nacionalistas que ven en la globalización un acto claudicante del Estado nacional, incluso en los últimos meses este movimiento ha logrado que en países de América Latina, como lo son Brasil, Perú y Ecuador, arriben a la presidencia de esos países, personas con plataformas

¹⁹ Thiago Cintra, José, op. Cit. P1

²⁰ Thiago Cintra, José, op. Cit, p 5

políticas de izquierda y que en sus ofertas electorales reiteraron la necesidad de promover programas de gobierno que defiendan el concepto tradicional de la soberanía e identidad de sus naciones.

Por ello se advierte que, ante al panorama avasallador de la globalización, una de las formas que darán verdadero sustento al Estado en un futuro es la soberanía, que se entiende como el poder absoluto y perpetuo de una República, por lo tanto esta es una cualidad insoslayable del Estado clásico y moderno, que seguirá siendo una característica intrínseca de éste, aunque con nuevas modalidades dadas las actuales condiciones que rigen las relaciones internacionales.

En política internacional la soberanía puede tener diversas acepciones. Para autores como Stephen D Krasner²¹ en las relaciones internacionales se reconocen cuatro conceptos de soberanía: soberanía legal internacional, soberanía westfaliana, soberanía interna y soberanía interdependiente.

La soberanía legal internacional hace referencia a aquellas prácticas que se relacionan con el reconocimiento mutuo, por lo general entre entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal. La soberanía westfaliana trata de aquellas organizaciones política basadas en la exclusión de agentes externos en las estructuras de autoridad de un territorio. Esta definición deriva del acuerdo de paz de Westfalia que puso fin a la denominada guerra de los treinta años (1618-1648) y que se considera como el origen del Estado moderno.

La soberanía interna se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la capacidad de las autoridades públicas por ejercer un control efectivo dentro de las fronteras propias; y por último la soberanía interdependiente que se relaciona con la capacidad de las autoridades públicas de regular el flujo de información, ideas, bienes, movilidad humana, etcétera, a través de su territorio.

²¹ Stephen D. Krasner, "Soberanía", México, Ed. Paidós, 2002 p14-16.

Para el autor, en la actualidad, la soberanía legal internacional y Westfaliana se asocian a autoridad y legitimación, pero no a control, ya que el principio fundamental del primer tipo de soberanía se basa en que el reconocimiento se extiende a entidades territoriales que poseen independencia jurídica formal, y el segundo en la exclusión.

Si aceptamos la teoría de Stephen Krasner consideraremos que, al igual que otros términos, la soberanía irá en función de los intereses de cada gobierno, aún cuando en general la entenderemos como la capacidad de un Estado de conducirse con libertad sin aceptar imposiciones externas, no obstante la continua lucha por el poder, que es el objetivo inmediato en la Relaciones Internacionales²², donde la construcción de un sistema conciliador de intereses será permanente presentándose la dualidad que especifica Morgenthau de ceder soberanía para lograr acuerdos satisfactorios en la política internacional.

En la actualidad, la globalización ha traído consigo una tendencia reformista que impacta en los conceptos tradicionales que dieron estructura a las relaciones entre los Estados hasta antes de las grandes transformaciones políticas del siglo XX.

Ejemplo de ello es la soberanía y la idea de una gobernabilidad global sustentada en la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y la seguridad internacional que está eminentemente fundamentada en nuevos riesgos y amenazas para la seguridad nacional de cada uno de los Estados, y que obliga a la creación de entidades supranacionales encargadas de salvaguardar los intereses de la sociedad internacional, ya que en la actualidad éstas no pueden ser neutralizadas con las políticas tradicionales de seguridad nacional.

²² Morgenthau, Hans, "*Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz.*" México, Ed. Gel, Argentina, p59.

La realidad internacional impone una nueva forma de gobernar, donde las instancias supranacionales, que no son formalmente gobierno, gradualmente adquieren poderes políticos de mayor relevancia, ya que las decisiones que tomen los gobiernos nacionales no pueden ir ya más en el sentido sólo de la soberanía tradicional, y van más en la lógica de negociar las condiciones para que la nueva estructura política internacional sea lo menos desfavorable para el interés nacional, donde el diseño de políticas públicas que normalmente iban en función de una dinámica nacional, hoy, inexorablemente, se presentan correlacionadas con factores exógenos.

Si asumimos que el propio Estado es una expresión del Derecho y todas sus relaciones se encuentran sometidas al orden jurídico, invariablemente se presenta una readecuación de las normas jurídicas que regulan las relaciones entre las naciones, lo que se conoce como el desarrollo progresivo del derecho. En el caso del Derecho Internacional Público este ha sido objeto de constante revisión donde a la vez se han reformado ciertos preceptos que tratan de posicionarlo a la altura de las exigencias que entrelaza la coyuntura internacional, donde son recurrentes las exigencias para realizar una reconstrucción de la concepción tradicional del Estado.

De acuerdo con Thiago Cintra²³, no debemos soslayar que en el ámbito de las relaciones internacionales el Estado proyecta su acción utilizando su poder nacional con posibilidades limitadas por la prudencia, la ética y el derecho, en sus relaciones con el exterior, cada Estado interactúa con otras unidades políticas autónomas y soberanas, apoyadas por sus respectivos poderes nacionales, lo que derivan en situaciones en conflicto, ingrediente sustancial de las relaciones internacionales.

La globalización, en sus múltiples facetas, trae consigo también situaciones sociopolíticas que puede derivar en la presencia de conflictos entre las naciones,

²³ Thiago, Cintra, op cit, p 46.

para ello el Derecho Internacional surgió de la necesidad de limitar u ordenar esos conflictos, sin embargo, como advierte el autor, las relaciones entre seguridad y Derecho Internacional son precarias, das las grandes variaciones del concepto de seguridad entre las naciones.

En este contexto cito al Dr. Ricardo Márquez Blas²⁴, cuando afirma que en la actualidad es importante comprender que hoy es muy difícil hablar de Derecho Internacional, en un sentido rigurosamente jurídico, porque es esencial considerar la comprensión política, la comprensión diplomática, la comprensión económica, la comprensión sociológica del Derecho Internacional, sobre todo si se habla de globalización.

En la actualidad, los Estados nacionales siendo los principales sujetos del derecho internacional y los principales actores del derecho internacional, ya no actúan como hace treinta, cuarenta o cincuenta años, de una manera unilateral en la política internacional o de una manera relativamente multilateral. Hoy en día se ha universalizado el multilateralismo con las organizaciones internacionales. Son fundamentales las organizaciones internacionales universales. De modo que los Estados cooperan fundamentalmente con las organizaciones internacionales.

En el campo del Derecho Internacional, no se puede soslayar la importancia que hoy en día juegan las organizaciones internacionales no gubernamentales, las ONG; si bien estas organizaciones no son sujetos propiamente del derecho internacional, por ejemplo ellas no pueden celebrar un tratado internacional con un Estado o con otra organización, si tienen un peso importantísimo en la formación de las ideas, valores, culturas y tendencias en la opinión pública internacional, situación que ha contribuido a fortalecer la idea de aquellos que piensan que el Estado a entrado en una fase que obliga a su replanteamiento.

²⁴ Márquez Blas Ricardo, " *Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional*", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México 2000, p 171

En la actualidad son diversas, diferentes e insistentes las presiones externas e internas destinadas a provocar la reconstrucción del Estado, se trata de promover la desestatización y desregulación de la economía nacional y, simultáneamente, la privatización de empresas productivas estatales y los sistemas de salud, educación y seguridad social. En efecto, las tendencias globalizadoras e integracionistas han modificado las concepciones políticas y geográficas tradicionales, derivando en una reconceptualización de los mismos.

En el marco del proceso globalizador, se presenta una constante: la relativa obsolescencia del Estado tradicional y la necesidad de efectuar una reestructuración del mismo, dada la tendencia a la integración regional a través de la creación de instituciones supranacionales fundamentada en la construcción de lo que se ha venido a llamar el "Estado mínimo" y a través de la formación de "mercados emergentes"

El Estado, como una relación de sociedades, está siendo transnacionalizado, las prácticas de una nueva clase dirigente está siendo condensada en un Estado Transnacional, comprendiendo aquellas instituciones y prácticas en la sociedad global que mantienen y defienden el avance de una nueva clase dirigente sustentada en el proyecto neoliberal.

El Estado Transnacional comprende Estados-nacionales transformados y externamente integrados, a esta nueva forma de organización política. Esta clase de Estado tiene como objetivo incentivar la competencia de la mano de obra barata, garantizar la inversión en todos los países del mundo, llámese productiva o especulativa, así como desaparecer todas aquellas restricciones que el Estado tradicional pudiese imponer a los grandes corporativos para instalarse en aquellas naciones que así convengan a sus intereses.

Ante ello, Octavio Ianni advierte que la nación se transforma en una "provincia del capitalismo mundial", sin condiciones de practicar su soberanía y sin que los

sectores sociales subalternos puedan aspirar a la construcción de hegemonías alternativas. Un Estado en crisis, determinado por el juego de fuerzas productivas predominantes a escala mundial, dispone de escasas o nulas condiciones para manifestar o conquistar su soberanía..²⁵ En ese Estado las clases y los grupos sociales subalternos habrán de crear y desarrollar formas de organización, concientización y lucha para formular y poner en práctica hegemonías alternativas.

Empero, es preciso aceptar que desde cualquier perspectiva en que se analice la globalización, existe una constante: la relativa e incesante tesis que maneja obsolescencia del Estado tradicional y una tendencia marcada a la integración regional a través de la construcción de instituciones supranacionales, como la Unión Europea, o la edificación de espacios de libre comercio que de manera gradual van tejiendo un conjunto de problemáticas comunes.

En este contexto destaca la posición asumida por el Banco Mundial²⁶ que en su informe de 1997, donde asume que es necesaria una transformación del campo de acción del Estado, en este informe el organismo internacional asume que dadas las actuales transformaciones en el mundo, se deben de transformar también las ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social y advierte que si bien el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, el Estado debe dejar de ser agente directo del crecimiento y asumir un papel de "socio" y así convertirse en elemento catalizador e impulsor de ese proceso.

En otro tenor, las tendencias globalizadoras e integracionistas han modificado las concepciones políticas y geográficas habituales. La globalización y la idea de una gobernabilidad global descansan en supuestos que resquebrajan la concepción tradicional de soberanía y promueven un conjunto de valores compartidos (democracia, libre mercado, derechos humanos) y pondera el riesgo que unos

²⁵ Ianni, Octavio; *"Estado y Nación en la época de la globalidad"*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, Ponencia México 2000.

Estados representan para otros y ofrece nuevos desafíos a sus respectivas agendas de Seguridad Nacional.

Al inicio de este apartado en una cita se estipuló que en la definición de la política del Estado, la seguridad nacional y la política exterior, el punto de partida es el interés nacional, ante ello, la regionalización de la que hablamos, viene a ser una técnica de preservación de "intereses nacionales" a través de a integración, pero siempre en el ámbito de la globalización.

Por otro lado, la globalización ha traído consigo un nuevo fenómeno dentro del Estado tradicional: una creciente disociación entre el Estado y la Sociedad Civil, y más aún marcada entre esta última y sus gobiernos, situación que se agrava en aquellos que aplican ortodoxamente las políticas económicas establecidas por los organismos financieros internacionales, sin incorporar en el proceso de toma de decisiones, los resultados adversos que estas puedan tener en el nivel de vida de sus respectivas sociedades.

Ante ello resulta necesario analizar la constante que se presenta en los países denominados como economías emergentes, donde amplios sectores de la sociedad civil son impedidos a opinar, orillados, olvidados y desafiados a ubicarse y moverse principalmente en los de acuerdo a las pautas que dicta la Ley del libre mercado.

Al respecto, Octavio Ianni establece que en la medida en que el privatismo y el libre cambismo predominan- no sólo en la economía y las finanzas, sino también en rubros como educación, salud, relaciones laborales y seguridad social, gran parte de la sociedad civil es desafiada a sobrevivir, organizarse y concientizarse mediante nuevos elementos de lucha para influir o conquistar el poder.²⁷

²⁶ Informe anual del Banco mundial de 1997 " *El Papel del estado en la Globalización*" Washington D.C. 1998

²⁷ Octavio Ianni, op. Cit., p.65.

La disociación entre gobierno y sociedad civil, convierte al primero en un organismo mucho más relacionado con lo transnacional, reduciendo sus vínculos con la sociedad civil, la cual tiene que organizarse para de esta forma hacerse escuchar y en el mejor de los casos participar en la toma de decisiones.

Los componentes del Estado, gobierno, territorio y población siempre serán factores que contribuyan a forjar una realidad conflictiva, acompañada de procesos de integración y disociación, desarrollo y distorsión, adaptación y fragmentación.

En la mayoría de las naciones subsistirán tensiones, antagonismos y contradicciones profundas, en el caso de México éstas se dan en el marco de un régimen democrático donde se vislumbra que la apertura política gestada en la última década traerá consigo antagonismos entre las principales fuerzas políticas y una creciente disociación entre gobierno y sociedad, lo que contribuirá a que factores internos se mantengan como incipientes riesgos para la gobernabilidad, situaciones que lejos de acrecentar las ideas de los postulantes de la obsolescencia del Estado, vendrá a reforzar la tesis de que el Estado será, a largo plazo la institución garante de la permanencia de los componentes de la nación por excelencia.

Como mencionamos anteriormente, que no obstante la centralidad del Estado en las Relaciones Internacionales, se vea hoy disputada por una multitud de nuevos actores, el Estado persiste y persistirá como la unidad organizadora de lo político, económico y social, aún reconocible, reconocida y útil en el medio internacional.

1.3 Marco Referencial de la Globalización

Como mencionamos al inicio de este trabajo, analizar aspectos de las Ciencias Sociales conlleva al problema de la definición de los conceptos. La globalización

es un ejemplo por antonomasia de este fenómeno. El concepto de globalización²⁸ encuentra una serie de axiomas, pues según se los defina, admite distintos contenidos. Se refiere, en una interpretación amplia del término, a los procesos de creciente interacción e interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en constante evolución.

Estas incluyen la ampliación del espacio geográfico y la modificación de los ámbitos de acción, adquiriendo aspectos multidimensionales; abarcan entre otros, las actividades y sus efectos, de países y regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas, grupos y movimientos sociales.

La globalización del mundo expresa un nuevo ciclo de expansión del capitalismo, como forma de producción y proceso civilizador de alcance mundial. Así se convierte en un proceso de amplias proporciones que abarca naciones y nacionalidades, regímenes políticos y proyectos nacionales, culturas y civilizaciones.

Como base ideológica fundamental de la globalización, se tiene aquella que contiene las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del libre comercio que establece la Ley de la Oferta y la Demanda, el papel limitado del Estado; el neoliberalismo económico, que puede ser entendido como la convicción de que la intervención estatal ha sido rebasada por la coyuntura y las leyes del mercado.

La mayoría de las veces se utiliza el concepto "globalización" priorizando el aspecto económico, refiriéndose a la "globalización de la economía". En este sentido, se pone énfasis en factores como la empresa, agentes financieros e intercambio comercial en sus diversas modalidades, así como aspectos tecnológicos.

²⁸ Basado en "El proceso de globalización: percepciones y desarrollo" de Carlos Moneta, publicado en *Las Reglas de Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo*, Carlos Moneta y Carlos Quenan, Buenos Aires, 1995.

En un sentido meramente económico, la globalización se refiere a la mundialización de los procesos productivos y a la creciente integración de las economías de todo el mundo, sobre todo a través de los flujos de personas, mercancías, servicios financieros, comunicaciones y tecnología.

No obstante, la globalización cubre un campo mucho más amplio y complejo que el ámbito económico: se trata de un fenómeno que impacta en temas sociales, políticos, culturales, ecológicos, en la percepción de la seguridad nacional de los países, así como de la seguridad colectiva internacional, que está en continuo evolucionismo y que genera posibilidades impensables para los gobiernos nacionales en materia de riesgo y amenazas a sus seguridades.

En este contexto, una conceptualización que intente incorporar nuevos elementos, aun cuando sea de manera limitada, puede contribuir a enriquecer una percepción generalmente restrictiva, que se centra en lo económico y privilegia sólo una visión: la del pensamiento neoliberal; insertándole concepciones específicas de "democracia" que responde a los valores e intereses de las principales economías desarrolladas, y que pretende dejar a un lado el aspecto sociológico de la globalización.

El proceso de globalización obliga también a modificar el paradigma aún vigente que atribuía a los Estados Naciones el carácter de actores centrales y predominantes del sistema global, pasando ahora a ser una parte, si bien esencial e importante, de un nuevo conjunto mayor de actores transnacionales no gubernamentales que adquieren mayor vigencia.

El sistema Global, constituido además de los Estados, por actores subnacionales y transnacionales, dotados de objetivos y medios de la acción propios que adquieren creciente autonomía; comprende un permanente juego de interacciones a la vez conflictivo y cooperativo entre las instituciones del Estado, las sociedades

nacionales, actores internacionales y factores culturales. Si bien este fenómeno no es nuevo, se han modificado las variables de cambio del sistema y las reglas de su funcionamiento.

La globalización genera procesos dialécticos y vinculados de "homogeneidad-diferenciación" político cultural y de segmentación económica y social, factores que se muestran inexorablemente distintos a los fines que esta ideología neoliberal presentó en un principio: no se observa una distribución armónica de la riqueza, de los progresos científico-tecnológicos, pero sí se observa un incremento substancial de las brechas entre las economías desarrolladas y las emergentes, polarizándose en gran medida los polos de desarrollo.

En este sentido, se puede afirmar que se generan tendencias favorables a una fragmentación del sistema mundial, debilidad en la capacidad de acción de los gobiernos nacionales, en los niveles de vida y una polarización extrema de las naciones en cuanto a la distribución de las riquezas y su intento por acceder a las nuevas tecnologías que pudiesen coadyuvar a un incremento en el desarrollo de sus economías y calidad de vida de sus poblaciones.

Factores que contribuirán profundamente a maximizar desajustes sociales como desempleo, marginación y polarización en la concentración de la riqueza en los países en desarrollo, aumentando con ello los conflictos sociales, la inseguridad pública, los flujos migratorios hacia ciudades y polos de desarrollo, generando una inestabilidad de los sistemas políticos de las naciones del mundo.

El concepto de globalización, ha venido adquiriendo una mayor importancia en los últimos años. Para algunos sectores progresistas de la sociedad, la globalización viene a ser un proceso benéfico, que lo convierte en un factor determinante inevitable e irreversible del desarrollo económico del mundo; para otros este fenómeno se presenta como una hostilidad hacia el bienestar de las clases más desprotegidas potencializando retrasos en el desarrollo social.

En virtud de que se ha considerado a la globalización como un fenómeno complejo y que abarca diversas vertientes, son innumerables los autores y científicos sociales que han debatido sobre definiciones que intenten describir esta situación.

Para analizar el fenómeno de la globalización, John Saxe Fernández ofrece observarlo desde dos perspectivas, la primera como categoría científica, es decir como un concepto cuyo referente histórico está centrado en el largo proceso multiseccular de la internacionalización económica que se observa en el periodo posrenacentista; y una segunda categoría lo es el aspecto sociológico que intuye el estudio del fenómeno como una oferta cultural apoyada desde los grandes centros financieros²⁹, y que promete maximizar los beneficios que ésta puede ofrecer en cuanto a estabilidad y crecimiento económico.

Así, podemos entender que como categoría científica e histórica, la globalización es el equivalente a la internacionalización económica, estrechamente vinculado al desarrollo capitalista, razón por la cual se le asocia frecuentemente con el poder político y económico de los grandes centros financieros internacionales ligados a los países con mayor poderío económico, como los adheridos al Grupo de los Siete.

El fenómeno de la internacionalización económica es una fase superior a la que mostrara en los inicios del expansionismo industrial de occidente, refiriéndose al asimétrico contexto de poder internacional y nacional en cuyo contexto ocurren los flujos comerciales, de inversión, y las transferencias de tecnologías.

La búsqueda de un concepto de globalización inexorablemente lleva consigo el estudio y análisis de todos los factores políticos, sociales y económicos que en ella interfieren, no obstante en la actualidad parece existir una menor dificultad en admitir que presenciarnos transformaciones profundas y que estamos ubicados

²⁹ John Saxe Fernández, "Globalización: Crítica a un Paradigma", México, Plaza y Janés, p9.

en los umbrales de formas de modernidad de magnitud y alcances equivalentes a las producidas por el capitalismo en su fase industrial.

Como categoría histórica e ideológica, la globalización es un equivalente a la "internacionalización económica" y por lo tanto es un fenómeno estrechamente vinculado con el desarrollo capitalista, intrínsecamente expansivo y que tiene en la experiencia colonial una de sus más claras expresiones históricas.

En este contexto, Ulrich Beck puntualiza que la globalización, es decir la hegemonía impuesta por la ideología neoliberal, socava los cimientos de las economías nacionales y de los propios Estados Nacionales, lo cual desencadena a su vez una subpolitización de alcance completamente nuevo y de consecuencias imprevisibles, afirmando que la puesta en escena de la globalización, como factor amenazador no solo pretende eliminar las trabas de organizaciones sociales y sindicales que pudieran oponerse a su expansionismo, sino también las del Estado Nacional.

Es decir, pretende restar poder a la política estatal-nacional, pretenden en definitiva, dismantelar el aparato y las tareas estatales con vistas a la realización de la utopía del anarquismo mercantil del Estado *mínimo*³⁰, lo que conlleva a que se establezcan discusiones en torno a la reformulación del concepto tradicional de Estado.

Para definir y entender a la globalización se tienen que tomar en cuenta la multiplicidad de factores que en ella convergen, para así entender las dimensiones que en la actualidad ha alcanzado y que a decir de especialistas en el tema, este fenómeno ya ha rebasado la capacidad de respuesta de los Estados, transformando con ello las relaciones internacionales, donde líderes y especialistas en organismos regionales y globales, gubernamentales y no

³⁰ Ulrich Beck, "¿Qué es la Globalización?". México, Ed. Paidós, 1999, p17.

gubernamentales, están modificando su forma de actuar e interrelacionarse en el ámbito de la diplomacia.

La comunidad internacional debe enfrentar valores, actores, instituciones e instrumentos en constante evolución y se ven obligados a aumentar y perfeccionar sus capacidades para identificar y enfrentar nuevas amenazas a la seguridad, tanto a escala nacional como internacional que sin duda traerá consigo la globalización en el corto plazo, dadas las dimensiones que ha tenido y que en el próximo apartado abordaré; e inexorablemente continuarán expandiéndose en un futuro.

1.4 Dimensiones de la Globalización

Desde comienzos de la década de los ochentas se aceleraron las transformaciones internacionales que favorecieron a la globalización y a una nueva estructura en las relaciones económicas, políticas y sociales a escala internacional. En ello jugaron un papel primordial la revolución informática, la reestructuración capitalista, la interdependencia económica internacional, así como la unificación y reorganización del espacio geográfico internacional a inicios de la década de los noventa.

La reestructuración de las economías de mercado, sustituyó los fundamentos postkeynesianos por aquellos de carácter neoliberal y más flexibles, favoreciendo nuevas relaciones entre mercado y Estado, capital y trabajo, mercado internacional y la especialización de las naciones en torno a la nueva división internacional del trabajo.

La interdependencia económica mundial se basó en los enlaces productivos establecidos por el comercio mundial, la inversión directa, los complejos productivos estructurados en torno a las empresas transnacionales y el nuevo

sistema internacional de crédito construido a partir de la globalización de los mercados financieros.

Asimismo se dio la reorganización del espacio geopolítico internacional, como resultado del ascenso de nuevas potencias industriales, el desmoronamiento del bloque soviético y el final de la guerra fría, desaparecieron la hegemonía estadounidense en el capitalismo mundial, la bipolaridad y el funcionamiento regulatorio prevaleciente desde la posguerra.

De esta forma, la convergencia de los diversos procesos, antes mencionados, generó una nueva dinámica mundial que integró y polarizó a los países en torno a un funcionamiento global más amplio, que se ha llegado a nombrar como globalización.

La globalización, que a la vez se puede entender como la mundialización de las relaciones humanas en todos sus ámbitos, donde el desarrollo acelerado de los medios de comunicación, las nuevas técnicas y el avance científico, el impulso a las instituciones democráticas, la creciente interdependencia de los Estados y la aparición de nuevas formas de poder, muchas veces por medios ilícitos, con graves consecuencias políticas y sociales; han obligado a una transformación de las instituciones públicas, tanto internas como internacionales, a fin de entender de mejor manera a este proceso social. Dado que sus ámbitos están en permanente evolución y se condicionan recíprocamente.

A este fenómeno se le ha catalogado como una estrategia de la modernidad impulsada por las principales economías del mundo, así como de instituciones privadas que han construido una nueva forma de pensamiento favorable a sus intereses asociado estrechamente con el desenvolvimiento del modo capitalista de producción.

De modo sintético podemos afirmar que la globalización es la integración del mundo en una unidad económica, social y cultural propiciada por la revolución tecnológica que no se limita sólo a aspectos financieros, sino que comprende esferas de la vida social que tiene que ver con la vida cotidiana propia de la modernidad.

En este sentido Max Weber dicta que la modernidad es el producto de procesos acumulativos de racionalización, en los ámbitos económico, político y cultural, y que tenían como objetivo el funcionamiento eficaz de cada uno de esos subsistemas, que a la postre serán adoptados e implantados como una forma de vida.

Así para el autor, la modernización económica implica la libre movilidad de los factores de producción, la adopción de técnicas racionales de gestión, la incorporación incesante de la ciencia y la técnica al proceso productivo. Asimismo la define como una poderosa matriz que forja y difunde ideas, valores, pautas de conducta, tecnologías, información. Organización y conocimiento³¹, factores que han llegado a ser considerados como los precedentes de una nueva era, de la cual apenas estamos comprendiendo vagamente su contorno.

Resalta que de las nuevas ideologías neoliberales, la globalización es un hecho evidente e inevitable que no se reduce a un conjunto de fenómenos como la internacionalización de los mercados financieros, los avances de la informática y la producción a escala, sino que abarca prácticamente todos los quehaceres de la humanidad, especialmente de los gobiernos, por lo que de la profundidad de su estudio y sus vertientes, dependerán en demasía el éxito o fracaso de las decisiones que estos tomen.

En virtud de que la globalización abarca una multiplicidad de temas, y como cualquier fenómeno social lleva consigo una serie de variables, han aparecido

³¹ Weber, Max, *"La Estructura del poder"*, Buenos Aires, Ed, La pleyade.

teóricos críticos hacia este fenómeno, así como aquellos que defienden sus bondades y la ubican como un punto de partida para que un mayor número de naciones alcance niveles aceptables de bienestar económico a través del intercambio libre de bienes y servicios.

En este sentido, autores como John Saxe Fernández la definen como la versión "pop" que asume y promueve la idea de que la dominación y la apropiación son resultados inevitables de la globalización porque se trata de una ruptura histórica y de nuevo paradigma tecnológico ante los que no existen alternativas, justificando así, para el autor, las crecientes inequidades, polarización, hiperconcentración de la riqueza y una redistribución regresiva del producto mundial bruto a favor de los países capitalistas avanzados,³² excluyendo del desarrollo a la mayor parte de los países del orbe.

En la misma tónica, Octavio Ianni considera a este fenómeno como una etapa moderna de los sistemas coloniales e imperialistas, caracterizado por la formación y expansión de los mercados, de la industrialización, de la urbanización y de la occidentalización que envuelven naciones y nacionalidades, culturas y civilizaciones, donde conceptos como colonialismo, imperialismo, dependencia e interdependencia, así como las de proyecto nacional, nacionalismo y autodeterminación exigen nuevas formulaciones, ya que se destruyen formas de actuar, pensar, imaginar y gobernar soberanamente a las naciones,³³ aseveraciones que vienen a reforzar la tesis de la reestructuración del Estado-nación y que más adelante abordaremos.

En contraste, el Banco Mundial define a la globalización como un cambio general favorable que está transformando a la economía mundial y por consiguiente la geopolítica internacional. La cual se refleja en vinculaciones internacionales cada vez más amplias e intensas de comercio y finanzas; así como por un cambio

³² John Saxe Fernández, *op. cit.*, p14

³³ Octavio Ianni, *"Teorías de Globalización"*, México, SXXI. 1996.

tecnológico que está erosionando, con rapidez, las barreras que obstaculizan la comercialización internacional de bienes, servicios y la movilidad de capitales, así como las de comunicación.

En lo anterior, es fácil advertir que el Banco Mundial³⁴ al definir a la globalización, hace uso de su principal referente, el libre mercado, cuya connotación ideológica tiene sustento en las ideas económicas liberales de principio del siglo XIX, y que la coincidencia del derrumbe socialista sirvió como un estímulo sin precedentes a la acumulación del capital de las nuevas tecnologías y el relativo auge del crecimiento en las principales economías centrales, ha hecho de este modelo de dependencia; un importante referente para aquellas naciones que en afán de lograr niveles aceptables de crecimiento y desarrollo económico, determinen que el modelo económico neoliberal es el único método factible de aplicar para lograr un desarrollo sustentable, no obstante sus múltiples facetas negativas que frecuentemente son expuestas por sus opositores.

De hecho podemos afirmar que el carácter de la globalización es multidimensional y se trata de un proceso dinámico y cambiante que abarca, en primer lugar, la totalidad de esferas del quehacer humano. Lo mismo forma parte de la estructura del capital y de la empresa, en el medio ambiente, la tecnología y en el ámbito de las relaciones internacionales entre los Estados. Cada una de estas vertientes tiene un valor propio y específico, cada una se interrelaciona con las demás, aporta y recibe influencias.

Entre las diversas vertientes que abarca la globalización se encuentra el cultural, donde la globalización está acompañada de formas de transformación cultural, tratándose fundamentalmente de la fabricación de símbolos y patrones de conducta que gradualmente van siendo adoptadas por sociedades enteras lo que se ha venido a denominar la *convergencia de la cultura global*, es decir, las culturas e identidades locales se desarraigan y sustituyen por medios mercantiles,

³⁴ El lector podrá obtener mayores referencias consultando el informe del Banco Mundial de 1997.

procedentes del diseño publicitario y de los iconos de las empresas multinacionales.

En este contexto se ha advertido sobre la posibilidad de que se de la convergencia de todas las culturas hacia una "cultura planetaria", donde se está en la disyuntiva de aceptar, por un lado, la esperada integración final de la humanidad en una cultura universal que pudiera generar la comunicación de todos los pueblos sin restricciones, es decir su convergencia en una unidad superior; pero por otro lado, la desintegración de las culturas particulares que esa convergencia ha llevado hasta nuestros días.

Dicha convergencia se puede equiparar a lo acontecido durante la construcción de los Estados nacionales, cuando una cultura dominante estableció su poder sobre otras culturas, donde al someterse al dominio de una cultura más fuerte, las más débiles no tuvieron más opción que desaparecer o formar parte de una nueva identidad cultural, presentándose lo que se ha dado por llamar el proceso de enajenación y desintegración; y asimilación o integración (etnocidio).

En la actualidad esa enajenación se manifiesta en formas nuevas, donde como bien apunta el Dr. Luis Villoro, a menudo la cultura es puesta al servicio de los intereses que dominan el mercado.³⁵ Es entonces cuando la pretendida cultura universal parece ser impuesta por aquellos sectores que difunden una cultura uniformada, comercializada, desprovista de valores ancestrales e históricos. Bajo la utopía de una cultura universal, se difunden formas culturales que responden a fuertes intereses económicos y políticos.

No obstante, en distintos países de África, Asia, y América Latina, la situación de dependencia que ha impuesto la globalización en distintos ámbitos, en este caso en el cultural, ha revitalizado movimientos que intentan volver a sus raíces

³⁵ Villoro, Luis; *"El Estado Plural. Pluralidad de Culturas."* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2000. p29-35.

culturales propias, que prometen cobrar conciencia sobre su identidad, frente a un proceso de homogeneización e imposición de formas ajenas, donde a la vez se corre el riesgo de que esos movimientos reivindicadores se opongan a lo inevitable: la necesaria comunicación entre todas las formas de cultura que engloban a la humanidad.

En la medida en que la globalización, que puede ser vista como un proceso civilizador, implica la formación de una sociedad global, se rompen los esquemas sociales y mentales de referencia establecidos con base en el atributo de la sociedad nacional. Todo lo que continúa siendo local, provincial, nacional y regional, adquiere nuevos significados.

En el campo laboral la globalización ha traído consigo la división transnacional del trabajo, que significa un nuevo impulso en el desarrollo extensivo e intensivo del capitalismo en el mundo, ocurre una creciente y generalizada transformación de las condiciones de vida y de trabajo en el mundo rural e industrial.

En la misma medida en que se da la globalización del capitalismo, se observa la globalización del mundo del trabajo. En esta temática se presentan cambios cualitativos y cuantitativos que afectan tanto la composición y la dinámica de las fuerzas productivas y las clases trabajadoras.

La flexibilización de los procesos de trabajo y producción implica una acentuada y generalizada maximización de la fuerza de trabajo. Las mismas condiciones organizativas y técnicas de la producción flexibilizada permiten una aceleración cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo. Se caracteriza por el surgimiento de sectores de la producción enteramente nuevos, nuevas formas de suministro de servicios financieros, nuevos mercados e innovación comercial, tecnológica y organizacional.

La nueva división del trabajo incluye la redistribución de empresas, corporaciones y conglomerados en todo el mundo que implica otras y nuevas formas de organización social y técnica el trabajo, de movilización de la fuerza de trabajo, cuando se combinan trabajadores de distintas especialidades. Ante ello aparece lo que se ha descrito como una "fábrica global" en la que se expresan y sintetizan las fuerzas productivas actuantes en el mundo agilizadas por las condiciones y posibilidades abiertas por la globalización de mercados y empresas como por los medios de comunicación basados en la electrónica.³⁶

La flexibilización comprende toda una reorganización interna y externa de la clase trabajadora, en el ámbito nacional, regional y mundial. Se modifican las formas de sociabilidad, trabajo y producción, los movimientos migratorios se intensifican en función del mercado laboral, de la progresiva disolución del mundo agrario y la creciente urbanización.

En lo que respecta al sector rural, la tecnificación en los procesos de trabajo y producción en el mundo agrario comprenden cambios en los patrones de conducta y las necesidades de la población, así como un cambio en la arquitectura política de las naciones que paulatinamente van enfrentando nuevas problemáticas sociales, toda vez que se han visto incapacitados para incorporar a su población rural a la nueva dinámica económica.

En el sector agropecuario se está dando la racionalización de los procesos productivos, de organización social y técnica de trabajo, tendientes a acelerar la productividad y ampliar las condiciones de producción de excedente, lucro o plusvalía³⁷. Los procesos de concentración y centralización del capital revolucionan las condiciones de vida y de trabajo en el campo, estancando su desarrollo.

³⁶ Ianni, Octavio, "La Era del Globalismo" México, Ed. SXXI. P.23-35.

³⁷ Ianni, Octavio, op cit, p 35.

En el caso específico de México, la agricultura se enfrenta a una tendencia de disminución de los precios, donde ya no es redituable ni el trabajo ni la inversión en esta esfera. Ante ello el sector campesino reclama mayores apoyos gubernamentales para cubrir las diferencias entre los costos de producción y los precios de venta y de esta forma hacer frente a la liberalización agrícola en el marco del Tratado de Libre Comercio del Norte.

Sin embargo, la falta de recursos para capitalizar al agro mexicano hace que el problema se agudice, se expanda el endeudamiento creciente y la quiebra económica de pequeños y medianos productores, el empobrecimiento de los campesinos y la migración hacia centros urbanos.

De acuerdo con datos del INEGI la contribución del PIB agropecuario ha caído de 9% del PIB nacional en 1970 a sólo 5% en 2002. La balanza comercial en este sector ha mostrado un saldo deficitario en los últimos cuatro años, alcanzando en 2001 los 4,000 millones de dólares³⁸, lo que indudablemente fundamenta los estragos que en esta materia se han presentado. En este contexto, se hace necesaria la revisión de las políticas del campo y sus principales instrumentos para de esta forma contar con un programa que contemple la participación de todos los sectores de la sociedad, se reactive al sector rural y se minimicen las problemáticas sociales que pudiesen derivarse de esta situación adversa.

Cabe mencionar que en los últimos meses se han logrado avances para dotar de un marco jurídico al campo mexicano que lo ayude a salir de la crisis que atraviesa, ejemplo de ello es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en la Cámara de Diputados a principios del 2002; que a decir de especialistas en el tema contiene las bases para avanzar hacia una gestión con posibilidades de mejorar a este sector de la economía, ya que basada en el artículo 25 constitucional, esta Ley tiene como mandato que el Estado cumpla con su papel

³⁸ Elaborado con datos del INEGI.

regulador de la actividad privada en beneficio de la colectividad, tomando en cuenta su contribución económica y su aporte a los objetivos estratégicos del país.

No obstante, los resultados positivos que pudieran traer consigo estos esfuerzos, están distantes, por lo que inexorablemente, el sector primario continuará padeciendo una creciente modificación en sus formas de producción, donde las zonas productivas con escaso acceso a la tecnología y a los medios de transporte tendrán invariablemente una descapitalización, generando la migración hacia centros urbanos, con los problemas sociales que ello conlleva.

Problemáticas sociales que inexorablemente conllevan a una modificación de la percepción en cuanto al concepto tradicional de seguridad nacional, que en primera instancia se puede entender como el interés de un Estado por garantizar la consecución de los propósitos y objetivos tendientes a garantizar la seguridad, la defensa y soberanía de su territorio, mantener la estabilidad de las instituciones que conforman la estructura y base del sistema político y social,³⁹ así como la preservación de la estabilidad económica y social.

Aunado a lo anterior, se presenta otra situación de alcance nacional y que debe ser centro de atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno mexicano; este tiene que ver con el paulatino aumento del poder económico que van acrecentando las Empresas Transnacionales (ET). La coyuntura económica ha propiciado que las dimensiones económicas, ventas y utilidades, de las principales corporaciones internacionales superen por mucho el Producto Interno Bruto de más de la mitad de las economías emergentes.

Las decisiones e inversiones que las corporaciones, apoyadas por las naciones más importantes del mundo realizan se constituyen como factores determinantes en el desarrollo de la economía mundial, tanto en los valores destinados a infraestructura y producción, como a los flujos de inversión especulativa, lo que se

³⁹ Revista de Administración Pública No. 98, México, INAP, 2000, Pág. 5.

ha constituido como un potencial riesgo para la estabilidad financiera de aquellas naciones que dependen en demasía de este tipo de recursos.

Esta temática engloba un proceso creciente de internacionalización del capital financiero, industrial, y comercial fortalecido por nuevas relaciones políticas internacionales y el impulso de las empresas trasnacionales que ha dado como resultado nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo, con una nueva forma de expansión y un uso intensivo de tecnología sin precedentes.

Asimismo, este fenómeno se ha caracterizado en los años recientes por una acumulación global y nacional de capital, en un nuevo eje nacional y trasnacional con el ascenso de las grandes corporaciones y de las élites políticas trasnacionales.

Por su parte la trasnacionalización de la economía ha motivado que empresas corporativas con plantas instaladas a escala mundial controlen la producción de sectores específicos de alta rentabilidad, erosionando con ello la certidumbre financiera y el control de los recursos por parte de los gobiernos nacionales; derivando en la acumulación de un poder excesivo por parte de las ET, mucho mayor que los Estados Nacionales.

Durante la década pasada se presentó una concentración sorprendente de poder corporativo que involucró prácticamente todos los sectores de la economía global. El valor mundial de las fusiones y adquisiciones corporativas se incrementó de 462 mil millones de dólares en 1990 a más de 3.5 billones en el año 2002⁴⁰ El año pasado, los negocios realizados fuera de las fronteras nacionales significaron 38 por ciento de todas las fusiones y adquisiciones.

⁴⁰ Thomson Financial Services, "M&A in 2002: Fast start... fading finale", 3 de junio de 2002. www.tfsd.com

Derivado del proceso de la creciente integración económica y la aplicación de políticas económicas que promueven la inversión extranjera, los capitales transnacionales comenzaron un nuevo periodo de internacionalización con una creciente actividad económica mundial, buscando desplegarse en un contexto institucional, enfatizando su interés por sopesar gradualmente aquellos controles que las naciones pudieran imponer para moderar su expansionismo.

Las corporaciones transnacionales han reducido sus riesgos financieros mediante la diversificación de sus operaciones alrededor del mundo, precipitando las etapas de la globalización y las presiones políticas internacionales a favor de un aparato de estado transnacional y minimizando la concepción tradicional del Estado nacional.

La consolidación del poder corporativo se refleja en las disimilitudes entre ricos y pobres, tanto dentro como fuera de los países de la OCDE y del sur. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la población más rica del mundo, que representa uno por ciento, recibe tantos ingresos como la más pobre, que es 57 por ciento.⁴¹

Se estima que los países de la OCDE son dueños de 97 por ciento de todas las patentes, y las corporaciones globales poseen 90 por ciento de toda la tecnología y los productos patentados. Ante ello, va tomando auge la corriente teórica que afirma que las corporaciones están utilizando su poder económico para ganar poder político; mientras los gobiernos paulatinamente van perdiendo capacidad de autogestión.

En este sentido se hace necesario que los gobiernos analicen con inteligencia este fenómeno en el que se han insertado y ofrecer propuestas tendientes a maximizar las ventajas de la globalización y minimizar los riesgos que inequívocamente

⁴¹ PNUD, *"Hacer que las nuevas tecnologías trabajen para el desarrollo humano"*, en Reporte del Desarrollo Humano 2001, Nueva York, Oxford University Press, p. 19.

ofrece y tienen un alto impacto en el desarrollo de la economía, y por lo tanto en la vida de millones de personas.

Si bien, entendemos a la globalización como un fenómeno multifacético, no debemos olvidar que ésta se manifiesta más abiertamente en un sentido económico, razón por la cual las nuevas definiciones sobre seguridad nacional que ofrecen diversas naciones del mundo insertan riesgos relacionados con la desigualdad económica y aumentos de la pobreza y migración

En el aspecto social, la globalización ha sido capaz de aglutinar movimientos sociales donde numerosas organizaciones en el mundo han encontrado un cimiento para estructurar y sustentar un progresivo activismo por lo que han creado redes de creciente participación para patentizar su descontento con este modelo económico, incluso existen organizaciones sindicales a escala mundial que han logrado un alto grado de influencia que ha obligado a los Ministerios de diversos países a incluirlos en sus mesas de negociación, tal es el caso de la Alianza Social Continental, quien en los últimos años ha participado en reuniones Ministeriales convocadas por la Organización Mundial de Comercio.

Ante ello, los gobiernos nacionales se han visto obligados a modificar sus políticas de asistencia social e incluir en el diseño de las políticas públicas las exigencias de una, cada vez más, sociedad participativa, adquiriendo este sector una mayor importancia en lo que respecta a sus doctrinas de seguridad nacional, donde el concepto de Gobernabilidad democrática alcanza nuevas dimensiones y es en México, uno de los principales componentes de la Agenda de Seguridad Nacional.

En el siguiente capítulo analizaremos la política de seguridad nacional de México, que en los últimos años ha adquirido una creciente importancia entre el mundo académico y político, que no obstante esta práctica política debe tener especial importancia para cualquier nación, en México aún es incipiente su estudio y dentro

de las esferas gubernamentales todavía carece de un verdadero interés por formular una política de Estado en la materia.

CAPÍTULO II SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL.

2.1 La Seguridad Nacional de México.

La apertura económica y la democratización han ido acompañadas de nuevas formulaciones de políticas de Estado que se traducen en un nuevo entramado de intereses nacionales que generan modificaciones en la conceptualización de la seguridad nacional; donde emergen nuevos elementos que hoy amenazan la capacidad del país para conducirse con plena libertad y que ponen en riesgo la viabilidad del proyecto de nación.

El término de seguridad nacional se generaliza a partir de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la política de contención estadounidense. La adopción y el desarrollo de este concepto se realizaron bajo el influjo de ideas geopolíticas que contemplaban a las relaciones internacionales como un factor de poder que ponía a los Estados Unidos frente a la disyuntiva de elegir entre la defensa colectiva o la absorción de otros poderes nacionales en contra de la expansión del comunismo,⁴² que en ese entonces, Washington quería imponer en occidente como la principal amenaza a la seguridad nacional de los Estados, en sí de Europa Occidental y América Latina.

En este sentido, durante el periodo de la guerra fría, Estados Unidos utilizó como herramientas principales la ayuda y el asesoramiento militar para contrarrestar los movimientos insurgentes y apoyar la contrainsurgencia; y para la acción policiaca de tipo político que se proporcionó a los países amparados en acuerdos bilaterales. El término de seguridad nacional se basó en aspectos derivados de la realidad bipolar que se vivió hasta la década de los noventas. En el periodo de la guerra fría, la práctica de la seguridad nacional estuvo extremadamente relacionada con la estrategia militar e ideológica que encabezaban las dos potencias Estados Unidos y la Unión Soviética.

⁴² Rouquié, Alain, *"El Estado militar en América latina"*, Siglo XXI Editores, México, p149.

Como se expuso en el primer capítulo, no existe una definición de seguridad nacional absoluta que se adecue objetivamente a las necesidades de una nación en cuestión, si bien la definición más sencilla de seguridad nacional radica en la defensa de los intereses y valores de una nación, ésta irá en función del proyecto de nación que defienda el gobierno en turno, así como de factores históricos, culturales, políticos y del entorno internacional.

Los cambios geopolíticos en el escenario internacional a partir de la década de los ochentas implicó que la mayoría de los países orientaran sus estrategias de gobierno hacia el exterior e involucraran todos aquellos aspectos del quehacer gubernamental con factores externos, dichos cambios incentivaron el estudio y análisis de aspectos relacionados con la seguridad nacional.

En México, durante el periodo de la guerra fría, fueron pocos los avances que se dieron en esta materia, lo que se entendió por seguridad nacional en México, durante el régimen de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana (1917-2000), se concentró principalmente en los problemas de control político de la disidencia en el país.

En México, el mantenimiento de la seguridad nacional ha correspondido fundamentalmente a la Secretaría de Gobernación desde los años cuarenta del siglo pasado, sin embargo, la poca claridad en cuanto a la definición del concepto y la aplicación de la doctrina, propició que se aplicaran políticas gubernamentales que lejos de velar por la seguridad de la nación, velaban por la seguridad de los regímenes en turno y en consecuencia, amparados por una política de "seguridad" se cometieron excesos en contra de grupos disidentes al sistema gubernamental.

La Doctrina de la Seguridad Nacional tiene sus orígenes en la necesidad que el gobierno tiene de evitar problemas en la conducción del país. En el caso mexicano, el primer antecedente de la existencia de un mecanismo de Seguridad

Nacional, lo fue el Departamento Confidencial creado en el año de 1929; mismo que en el año de 1938 pasó a ser la Oficina de Información Política y en 1942 el Departamento de Investigación Política y Social.⁴³ Estas dependencias tuvieron como finalidad la obtención de información sobre actividades de grupos considerados disidentes a la política oficial. Entre ellos, se catalogaron a sindicatos, organizaciones magisteriales, estudiantiles, intelectuales, etcétera.

No obstante que el término de seguridad nacional en nuestro país es relativamente nuevo, a lo largo de la época de la guerra fría se crearon organismos de inteligencia cuya función oficial era “velar por los intereses de la seguridad de la nación”, sin embargo, en la realidad fungieron como una policía política. Los aparatos de inteligencia en el país durante el periodo a tratar fueron el Departamento Confidencial, creado por Emilio Portes Gil en septiembre de 1929 y la Oficina de Información Política, creada en agosto de 1938 por el General Lázaro Cárdenas del Río.

El momento más álgido de la Seguridad Nacional en nuestro país, durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, lo encontramos en el año de 1941, cuando el entonces Presidente de la República, General Manuel Ávila Camacho, envió una iniciativa al Congreso de la Unión, que adicionaba el delito de espionaje en tiempos de paz y creaba, en el artículo 145 del Código Penal, el delito de disolución social, que a la letra decía:

“Se aplicará prisión de dos a seis años, al extranjero o nacional mexicano, que en forma hablada o escrita o por cualquier otro medio realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado mexicano.

⁴³ Aguayo Quezada, Sergio. *Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990*. Artículo en el libro *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI Editores. Primera Edición, 1990. México. Página 115.

Se perturba el orden público, cuando los actos determinados en el párrafo anterior, tiendan a producir rebelión, sedición, asonada o motín.

Se afecta la Soberanía Nacional cuando dichos actos puedan poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos".⁴⁴

Para 1942, el Presidente Manuel Ávila Camacho fundaría el Servicio de Informaciones Políticas y Sociales, encaminado a ubicar y desactivar amenazas a la soberanía nacional, así como para dar seguimiento a las actividades de extranjeros en México y que tuvieran nexos con grupos vinculados a los países de lo que a la postre sería el bloque comunista.

Posteriormente, Miguel Alemán crearía la Dirección Federal De Seguridad, lo que a la postre se constituiría como la policía política y se utilizó como el brazo coercitivo del gobierno en turno⁴⁵, entre cuyas funciones se encontraba la de analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación.

Lo que se consideró como una policía política continuó sus actividades hasta que por decreto presidencial se creó la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, la cual cedió su lugar en 1989 al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el cual tiene como atribuciones, el establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; recabar y procesar la información generada por el sistema señalado, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;

⁴⁴ Archivo Histórico del H. Congreso de la Unión, año 1942.

⁴⁵ Ver Aguayo Quezada, Sergio; *"La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México"*. Ed. Grijalbo, México, 2001.

realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional y las demás que le confieren otras disposiciones.⁴⁶

En lo que respecta a la evolución del concepto en nuestro país, es menester mencionar que es hasta el Plan Nacional de Desarrollo del presidente José López Portillo, cuando aparece el concepto de seguridad nacional por primera vez, y debe su unción a los recientes descubrimientos de yacimientos petroleros en el Golfo de México a fines de la década de los setentas y es referida con el siguiente texto:

“La seguridad de la nación es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente dentro de una visión conceptual propia las condiciones mexicanas. La defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”.⁴⁷

En la actualidad, el concepto de seguridad nacional resulta aún polémico en México, debido principalmente a las connotaciones políticas e ideológicas que se adhieren al mismo y que imposibilita un debate constructivo acerca de la política de seguridad nacional, la cual debe ser determinada de forma integral y objetiva y que verdaderamente atienda aquellos factores que pongan en riesgo la estabilidad de la nación, para lo cual es necesario que para la formulación de una política de seguridad nacional e tomen en cuenta todos aquellos factores que en ella impactan.

En este contexto, el Colegio de la Defensa Nacional⁴⁸ para determinar una política de seguridad nacional, sugiere tomar en cuenta algunas definiciones, que a mi

⁴⁶ www.gob.mx, 25/02/04

⁴⁷ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Talleres Gráficos de la Nación; México; 1980 p. 132.

⁴⁸ Elaborado con datos de la División de Estudios Estratégicos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

parecer son esenciales para establecer una verdadera política de Estado en la materia:

- Aspiraciones nacionales: pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
- Poder nacional: Entendemos por tal concepto la suma de los recursos naturales reales de la nación más los recursos naturales potenciales más los recursos humanos reales.⁴⁹
- Intereses nacionales: deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la auto conservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico
- Objetivos nacionales: la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redundan en beneficio de los intereses nacionales.
- Objetivos nacionales permanentes: son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.

⁴⁹ Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional del México pos TLC: ¿realidad o proyecto*, Colegio de México, 2000.p12

- **Objetivos nacionales coyunturales:** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.
- **Amenazas:** acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.
- **Antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.
- **Factor adverso:** se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.
- **Presión dominante:** constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina y quizá uno de los más importantes, porque la seguridad nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Cuando estos propósitos, pretensiones o proyectos tienen su origen en el pueblo en su conjunto, en la nación como unidad de acción, se les denomina aspiraciones

nacionales. En tanto que, cuando provienen del gobierno o de un sector específico de la sociedad, como empresarios, clero, clase política, etc., se denominan intereses nacionales.

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, en ese punto adquieren el carácter de permanentes y se plasman como principios fundamentales o en su caso tratan de solventar situaciones pasajeras y de actualidad por lo que son llamados coyunturales.

En el caso de los primeros los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los segundos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, los objetivos nacionales coyunturales o actuales son objetivos nacionales que, en determinado momento y tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con miras a conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

Es necesario señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último en calidad de legítimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales.

Esto consiste en determinar la orientación del proyecto nacional, que se funda en dos grandes tareas: la conquista de nuevos objetivos y la conservación de los ya alcanzados. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas centrifugas: evolución y conservación frente a la sobrevivencia.

Algunas de estas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna. Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones

provenientes del interior del Estado o de otras naciones lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto.

En este sentido, comienza a bosquejarse una política de seguridad nacional, la cual indisolublemente parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado mexicano para alcanzar su desarrollo y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para la consecución de los mismos; enseguida, se contrastan estos con los obstáculos y amenazas que atentan en contra de ellos, en ese punto se establece la planeación de la política de seguridad nacional, cuya finalidad consiste en establecer las estrategias y líneas de acciones necesarias para preservar la seguridad nacional y conquistar los objetivos nacionales.

La seguridad nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar, así como su relación con el exterior, y más aún con la coyuntura internacional que en su momento ofrezca ésta.

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político, durante la época de la Guerra Fría, hoy sin embargo, esta debe ser ampliada hacia otros aspectos que se alejan de lo político o militar, y se pueden ubicar en cuestiones económicas, tecnológicas y ambientales.

El término de Seguridad Nacional, se puede atribuir al interés general de una nación por preservar la integridad de su territorio, el carácter soberano de sus gobiernos, la seguridad de su población y la defensa de los intereses nacionales.

Como se estipuló en el 1er capítulo, para efectos del presente trabajo, considero que la definición adoptada por el Colegio de la Defensa Nacional es la que más elementos teóricos aporta y por lo tanto sustentará al análisis prospectivo que considerará nuevos riesgos a la misma derivada de la globalización y se entiende como la condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar)⁵⁰, con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.

De este inicio se infieren puntos básicos, de los cuales parten rasgos esenciales que limitan el concepto de la seguridad nacional, entre los más destacados tenemos:

- Es una condición política, económica, social y militar.
- Se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- Tiene una dinámica propia.
- Es una función estatal.
- Nace con la organización del Estado.
- Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.
- Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado.
- Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.
- Esta dirigida a superar y neutralizar los problemas nacionales.

Por lo que concierne al concepto mexicano de seguridad nacional, a continuación se expone una serie de términos que nos permitirán expresar las bases de esta materia en nuestro país:

⁵⁰ Manual de Estudios Estratégicos del Colegio de la Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2003.

El concepto de seguridad nacional apareció por primera vez en un documento oficial, El Plan Global De Desarrollo 1980-1982, en el cual se indica que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales "Reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México".⁵¹

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la seguridad nacional es interpretada como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.⁵²

En el Plan Nacional De Desarrollo 1989-1994 encontramos que la seguridad nacional es definida como la Condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de derecho y a los principios que este representa.⁵³

⁵¹ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1980, p. 132.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 58-61.

⁵³ Plan Nacional De Desarrollo 1989-1994." junio 1, 1989, p. 54.

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, toda vez que no existe en dicho plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que: "es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable mas que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad."⁵⁴ Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.

Asimismo, Durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, la Seguridad nacional se asoció con la soberanía, aún cuando es pertinente mencionar que no se deben confundir ambos términos, no obstante en la concepción de la seguridad en México ambos términos se encuentran estrechamente vinculados. "La expresión concreta de la soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, es expresión de nuestra soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura".⁵⁵

Al materializarse una política de seguridad nacional se advierte que, como principio rector, se encuentra el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas, en este sentido, se entiende a la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior.

⁵⁴ Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. P. 3

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, P9.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo. En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón.

En cuanto al ámbito interno la seguridad está cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. La acción del Estado en este aspecto esta encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza⁵⁶, aspectos que el actual gobierno ha centrado en términos de gobernabilidad democrática.

Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González definen la seguridad nacional como el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.⁵⁷

Por su parte Sergio Aguayo asume que la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores -aunque con diferentes énfasis- la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores.⁵⁸ La seguridad

56 Moreno, Manuel M. "La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución". Cuadernos de investigación no. 7. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987, p. 80.

57 Herrera-Lasso, Luis M. y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México". En busca de la seguridad perdida. México, siglo xxi editores, 1990, p. 39

58 Sergio Aguayo. "Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional." México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., Junio de 1987, p. 6.

nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.

Por lo anterior, podemos asumir que la finalidad primordial de la seguridad nacional es garantizar la permanencia de un proyecto de nación en la comunidad internacional, como un Estado soberano e independiente, por lo que requiere asegurar el logro de las condiciones básicas que le permitan al Estado ejercer su autodeterminación, mantener su integridad nacional y obtener su desarrollo. En el caso de México, la seguridad nacional en esencia tiene la tarea de vigilar, preservar y proteger interna y externamente el orden constitucional, los objetivos nacionales permanentes y coyunturales y la defensa del territorio nacional.

En mi particular punto de vista, la seguridad nacional en México podría entenderse como la política del Estado nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los objetivos nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.

La seguridad nacional es una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero, esa seguridad involucra al Estado y a la nación, toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. En este sentido, debe entenderse como una filosofía de acción política, especie de ideología práctica.⁵⁹

La seguridad nacional es uno de los conceptos más complejos de nuestro tiempo, al ser altamente abstracta. Igualmente, es una herramienta de tipo político, económico, social y militar que se constituye en un mecanismo de la política general.

⁵⁹ Castillo Tapia, Fernando: *Políticas de poder, Interacciones y política Exterior, su interpretación a la Luz del Poder y la Seguridad nacional en los umbrales del Nuevo Milenio*. Ensayo U.N.A.M. México 1996.

La seguridad nacional responde a las exigencias del Estado. Según sea su ideólogo, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un Estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además, es determinada y relativa a una época y lugar. Su ámbito de acción es el Estado-nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo, así como brindar protección al Estado y la nación.⁶⁰

Con el proceso de globalización se presentó una nueva estratificación tecnológica, y la capacidad productiva de la economía internacional se vinculó al acelerado desarrollo de nuevos centros financieros y de producción y se crearon las condiciones necesarias para que la revalorización de la teoría económica se llevara a cabo a costa de las teorías políticas. La globalización se convirtió en la nueva ideología en boga. La formación de bloques regionales y la inserción en las nuevas corrientes de la economía mundial se convirtieron en objetivos de gobierno.

Por ello todos los gobiernos del mundo han aplicado adecuaciones a sus conceptos de seguridad nacional, por lo cual se hace necesario que el gobierno mexicano realice una readecuación de los sistemas de inteligencia y seguridad nacionales, ya que seguir aplicando una política de seguridad que carezca de estudios estratégicos y que no respondan a las necesidades actuales, verdaderamente pondrá en riesgo la estabilidad de la nación.

El que aún se carezca de un margo legal que regule y faculte a los organismos involucrados en la materia, no hace más que prolongar la ineficiencia presentada hasta ahora, ante el fenómeno de la globalización. En el contexto mundial actual, con algunas excepciones, se percibe un grado bajo e amenaza en el ámbito de la defensa y un alto grado de riesgo, amenaza en el ámbito de la seguridad en sus diversas manifestaciones.

⁶⁰ Castillo Tapia, Op. Cit.

Las nuevas amenazas serán el resultado de la inestabilidad política, la carencia de cohesión nacional, el crecimiento de la población, la escasez de recursos naturales, principalmente el hidráulico, y la degradación del medio ambiente, el terrorismo y la acción del crimen organizado.

Todo ello exige una profesionalización de los servicios de inteligencia, un grado alto de cooperación política internacional, aspectos que en México aún parecen estar lejos si en el corto plazo no se aprueba la Ley de Seguridad Nacional, que hasta abril del 2004 no ha sido aprobada por el Congreso de la Unión, aún cuando el 15 de abril de 2004 el Senado de la República aprobó un dictamen que expide la Ley de Seguridad Nacional y reforma el Artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación relativo a la "intervención de comunicaciones privadas.

2.2 Seguridad Nacional y su marco Legal en México

Desde la época de la guerra fría, en México la seguridad nacional se ha asociado erróneamente, a los episodios más oscuros de la vida política del país. Un marco jurídico incierto, la poca transparencia en la operación de los servicios de inteligencia de México y la escasez de estudios sobre el tema han favorecido la manipulación de instrumentos y los abusos del poder.

Ante ello, los procesos de transformación y cambio que en años recientes ha experimentado nuestro país, tanto al interior como al exterior, hacen imperativa la adecuación del marco normativo que regula algunos importantes campos de acción del Estado. Entre estos, resulta de particular interés e importancia el ámbito de la Seguridad Nacional y las actividades de inteligencia que le son propias y que por antonomasia no puede sustraerse el gobierno mexicano de ejercerlas.

La intensa dinámica de cambio que en el plano internacional ha sido propagada por la globalización y las transformaciones que en el ámbito nacional han acompañado el proceso de transición política, requiere la renovación constante de las normas jurídicas en materia de seguridad nacional e inteligencia, no sólo para consolidar los avances logrados, sino también para estar en condiciones de enfrentar con éxito los nuevos riesgos, amenazas y vulnerabilidades que inevitablemente acompañan tales procesos. En este sentido, ajustar el marco regulativo que le es propio implica la modernización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de seguridad nacional e inteligencia.

El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México ha sido complejo debido principalmente al alto grado de politización que conlleva el término, lo que ha dificultado que hasta el momento se haya establecido un concepto objetivo y neutral que verdaderamente garantice la seguridad de la nación y neutralice las amenazas a la misma. Aunado a lo anterior, el alto grado de abstracción y visión estratégica que se necesita para abordar el tema, ya que se requiere de una alta visión y habilidad analítica capaz de entender y describir conceptos como seguridad, amenaza, riesgo o vulnerabilidad y adecuarlos a una nación en específico.

Todo ello debe partir de un conocimiento profundo y sistemático de la realidad nacional e internacional que permita identificar los factores necesarios para obtener y mantener la seguridad de la nación.

En el caso de la inteligencia, la principal dificultad para el desarrollo de su estudio ha sido el relativo desinterés que ha predominado en cuanto al tema. En contraste con países donde los sistemas de inteligencia son materia de estudio en instituciones con un alto grado de especialización y significan un componente vital y de obligada referencia en los programas y políticas gubernamentales; en México la inteligencia ha sido uno de aspectos menos favorecidos en la vida nacional. Los esfuerzos por profesionalizar este campo, son recientes en nuestro país, y se

puede afirmar que la poca apertura que se ha dado en la materia ha dificultado el grado de profesionalización, que la actualidad, demanda de los organismos de inteligencia nacionales.

La situación actual por la que atraviesa nuestra nación, las nuevas problemáticas que ofrece la globalización y por consiguiente la internacionalización de factores que ponen en riesgo la consecución de un proyecto de nación, como lo puede ser el crecimiento de la población, la escasez de recursos naturales, principalmente el hidráulico, y la degradación del medio ambiente, el terrorismo y la acción del crimen organizado; exigen el análisis permanente de los alcances y limitaciones que en el corto plazo muestre la Ley de Seguridad Nacional, que en estos momentos se discute en el Congreso de la Unión, a fin de que se garantice la certidumbre jurídica a los organismos y entidades de la administración pública encargados de su preservación.

La etapa de transición democrática experimentada por nuestro país, hace necesario el fortalecimiento del Estado de derecho, así como la regulación de todas las actividades realizadas por el gobierno mexicano, para de esta forma garantizar el tránsito hacia la democracia.

En el terreno nacional se hacen necesarias reformas estructurales y legales que fortalezcan el Estado de derecho y garanticen la gobernabilidad, para ello es imperante que exista una transparencia de los actos públicos, así como una adecuada normatividad para todas aquellas actividades que realiza el gobierno, máxime las concernientes a la preservación de la seguridad nacional.

No obstante, en México aún no se ha establecido un sistema de seguridad nacional, entendido este como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e

independencia. En nuestro país aún no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

En México, el organismo civil encargado de desarrollar inteligencia para la seguridad nacional, es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación, instancia gubernamental donde se han hecho importantes esfuerzos para promover, desarrollar y difundir los temas de seguridad nacional e inteligencia.

Como importante aportación al desarrollo del estudio de la seguridad nacional y la inteligencia estratégica en México por parte del CISEN, es el Programa de Estudios Estratégicos que analiza la situación de la seguridad nacional mexicana, a partir de una serie de temas tales como la corrupción, seguridad alimentaria, seguridad energética, demografía, agua, crimen organizado, conflictos sociales, gobernabilidad democrática, etcétera, que impactan determinante en la seguridad nacional y afectan los legítimos intereses nacionales, que dan sustento a la política de seguridad nacional.

No obstante, las actividades que desarrolla el CISEN carecen de un marco legal que defina con objetividad sus funciones, lo que sin duda ha derivado en una falta de profesionalización de sus miembros, y por consiguiente de su labor, que es en esencia generar información que coadyuve a la preservación de la seguridad nacional.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que las secretarías de Estado y departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán atribuciones específicas para resolver sobre el ámbito que se determine en cada caso. Lo anterior sustenta la naturaleza administrativa

del CISEN, más no legal, como órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Anteriormente, el 30 de julio del año 2002⁶¹ el Titular del Ejecutivo Federal publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que reestructura a dicha dependencia. El nuevo Reglamento Interior modifica las atribuciones al CISEN al otorgarle competencia para prevenir, alertar y preservar al Estado mexicanos.

Así se encomienda al CISEN las siguientes facultades: establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho; recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país; preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

Lo anterior, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales; adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia.

⁶¹ Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2002.

Sin embargo, la falta de un reglamento y una Ley de Inteligencia y Seguridad Nacional en México, ha permeado en la funcionalidad de los organismos de inteligencia, que no obstante se han hecho importantes esfuerzos por profesionalizarlos; no obstante la seguridad nacional se considera como un asunto prioritario para el país no existía, hasta julio de 2002, en la Constitución ninguna referencia expresa sobre el tema, sólo menciones genéricas, de tal modo que se sustenta de un marco jurídico incierto y carece de una legislación que regule las actividades de inteligencia.

Es por ello que aun cuando ya exista el Gabinete de Seguridad Nacional creado por un Acuerdo Presidencial y publicado el 9 de abril del año 2003 en el Diario Oficial de la Federación, es necesario darle un fundamento legal, de acuerdo con la reserva de ley establecida en el artículo 73 XXIX-M de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Seguridad Nacional que se discute en el Congreso de la Unión⁶², favorece el mejoramiento de los servicios de inteligencia, sin embargo se hace necesario realizar un análisis de este ordenamiento legal, que no obstante muestra una serie de limitantes, significa un importante avance en la regulación y profesionalización de los servicios de inteligencia de México.

La Ley de Seguridad Nacional busca aprobarse bajo la premisa de que el Estado mexicano debe contar con un esquema de Seguridad Nacional y estructuras que la preserven en un marco regulatorio claro y eficaz, que promueva la corresponsabilidad de todas las instancias de gobierno.

El proyecto de Ley consta de 6 Títulos, el primero de ellos determina el objeto de la Ley, la definición de Seguridad Nacional, su carácter Federal, la precisión de

⁶² Anexo Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional y se reforma el Artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, H Cámara de Senadores, 15 de marzo de 2004.

amenazas y el régimen de supletoriedad; se incluye además, la vinculación de las políticas y los programas relativos a la Seguridad Nacional con el resto de la estructura programática que da forma a la Administración Pública Federal.

De esta manera y conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución y su Ley reglamentaria (Ley de planeación), los temas genéricos de la Seguridad Nacional serán definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los distintos programas que de él deriven. Se prevé que anualmente sea definida una Agenda Nacional de Riesgos, que sirva como orientación fundamental a las actividades gubernamentales relacionadas con esta materia, la cual se elaborará tomando en cuenta precisamente el Plan Nacional y el programa respectivo, a fin de darles plena congruencia.

Finalmente, se incluye a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en todo lo relativo a la organización y las esferas de competencia de las dependencias del Ejecutivo Federal; la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a la colaboración funcional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y del Gabinete de Seguridad Nacional con actividades relacionadas con seguridad y procuración de justicia; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se precisa la constitución orgánica y las atribuciones de las instancias encargadas de la Seguridad Nacional, estableciéndose al Gabinete de Seguridad Nacional, como una instancia de naturaleza deliberativa encargada de la coordinación general de acciones relativas a la materia, se respeta el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, respecto de la creación de órganos y organismos administrativos cuya naturaleza jurídica, establecimiento, atribuciones, adscripción y demás elementos corresponden al Titular de dicho Poder de la Unión.

Se establece que el Gabinete se integrará con los Titulares de seis Secretarías de Estado y la participación del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, institución imprescindible para apoyar la toma de decisiones en esta materia. El Gabinete contará con un Secretario Técnico, designado por su Presidente, quien apoyará en la toma de decisiones al Ejecutivo Federal. Reconoce la naturaleza jurídica del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y ratifica su adscripción directa al Titular de ésta.

Para la coordinación de actividades entre las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, se prevé la creación de la Red Nacional de Información, impulsándose la participación de las entidades federativas y los municipios, sin embargo ampliar la participación de los municipios a cuestiones de seguridad nacional, significa que aquellas problemáticas de carácter local se puedan considerar irreflexivamente como de interés nacional, sin embargo si se debe precisar la cooperación que los tres niveles de gobierno deben de tener para atender una situación que con plena objetividad se hay catalogado como de seguridad nacional.

El proyecto de Ley estipula en su Título Tercero, la regulación de las actividades que realiza el Centro de Investigación y Seguridad nacional (CISEN), para la producción de inteligencia; la integración y el mantenimiento del sistema de información y el control jurisdiccional sobre la intervención de comunicaciones en casos de amenazas a la Seguridad Nacional.

La reglamentación propuesta está diseñada para defender y garantizar el derecho de las personas a la privacidad de sus comunicaciones, ya que se encontraría sujeta a un control jurisdiccional, de ahí que el Poder Judicial de la Federación, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas, sin embargo esta determinación puede parecer inoperante ya que la práctica ha

demostrado que en cuestiones de riesgo se tiene que actuar con mera prontitud y esperar a la aprobación de un Juez para intervenir sería contraproducente.

El Título Cuarto, señala el control parlamentario de las políticas y actividades relacionadas con la Seguridad Nacional. Además de establecer controles jurisdiccionales a las actividades de intervención de comunicaciones privadas y expedir una legislación que reglamente la actividad de los órganos involucrados, es necesario contar con sistemas de transparencia y rendición de cuentas que involucren al Poder Legislativo Federal, de tal manera que la Seguridad Nacional responda, efectivamente a políticas de Estado y a la corresponsabilidad de los Poderes de la Unión.

No obstante lo anterior, esta iniciativa muestra una serie de deficiencias, que al parecer será punto de partida para que se intensifiquen los debates y diferencias entre las fracciones parlamentarias al interior del Congreso de la Unión, quienes argumentarán que una Ley de esta naturaleza dará herramientas legales para que el partido en el poder haga mal uso de los organismos del Estado y los utilice en contra de sus opositores políticos, dada la alta sensibilidad política que conlleva el tema.

Una de las deficiencias más criticadas por especialistas en el tema, y que comparto, son las conceptuales, donde la ausencia de definiciones claras, objetivas y precisas de términos como seguridad nacional, inteligencia y seguridad pública, implica que en la práctica se incurra en deficiencias y donde un problema de seguridad pública no puede ser incorporado a uno de seguridad nacional, ante ello es necesario que en la definición de seguridad nacional y amenazas a la misma, participen tanto académicos, legisladores y especialistas en el tema, y se dejen atrás subvaloraciones políticas que no hacen otra cosa que aplazar la certidumbre jurídica de un tema de suma importancia para dar el proyecto de nación.

En este contexto, los poderes Legislativos y Ejecutivo deben asumir la responsabilidad de mejorar esta iniciativa y realizar una Ley de seguridad Nacional que deba su creación a la preservación del interés del Estado, ya que una Ley de este tipo debe ser creado bajo la premisa de que la preservación de la Seguridad Nacional debe converger con un proyecto de Estado y no de gobierno sexenal.

En asuntos tan sensible como la seguridad nacional y el trabajo de inteligencia, el menor descuido o la imprevisión jurídica puede traducirse en zona franca o margen de maniobra para el despliegue de poderes oscuros, paralelos, subterráneos, potencialmente antisistémicos.⁶³, ante ello se hace necesario que las fracciones parlamentarias al interior de la Cámara de Diputados deben anteponer el interés de la nación, para crear en el corto plazo una Ley en la materia que responda a las necesidades futuras del país

En su artículo 5º, fracción I, al referirse a lo que debe entenderse por Amenazas a la Seguridad Nacional, señala las conductas de Espionaje, Sabotaje, Terrorismo y Rebelión. Estas conductas se precisan por afectar intereses fundamentales del Estado Mexicano; en tales condiciones, también las relacionadas con Traición a la Patria y Genocidio deben establecerse como amenazas a la Seguridad Nacional, pues éstas, al igual que aquellas, son esencia de afectación a la vida nacional en cuanto a la seguridad del Estado.

Así mismo, por el significado que la actividad terrorista tiene para la seguridad nacional, se considera necesario incluir en el catálogo del artículo 5º, aquellas conductas que están estrechamente vinculadas con ésta actividad: Todo acto tendente a consumir el apoderamiento ilícito de aeronaves; Actos en contra de la seguridad de la aviación; Actos que atenten en contra del personal diplomático; Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares; Actos

⁶³ Ley de Seguridad Nacional: Tarea inconclusa, en Carta de Política Mexicana, 23 de abril de 2004, México p7.

ilícitos en contra de la navegación marítima; y todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.

El artículo 12 establece que el Gabinete de Seguridad Nacional estará integrado por el Titular del Ejecutivo Federal, seis Secretarios de Estado, el Procurador General y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El párrafo segundo del numeral en cita, establece: "A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le dará la intervención que le corresponda, de acuerdo a su competencia". Sin embargo, es preciso mencionar que el tema que en esta Iniciativa se aborda, no tan sólo es propio a la política interior del Estado Mexicano, sino que abarca la política de relaciones internacionales, área de importancia sustancial en la seguridad nacional, por lo tanto, estimo conveniente que el Secretario de Relaciones Exteriores forme parte permanente del Gabinete de Seguridad Nacional.

Esta Ley tiene como antecedente, el hecho de que el pasado 13 de diciembre de 2002 se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma constitucional para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional y también para facultar al Ejecutivo de la Unión para preservar la Seguridad Nacional en los términos de la ley respectiva. Dicha reforma fue aprobada por el Senado de la República el 29 de abril de 2003, y publicada como reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004.

Cabe mencionar que hasta antes de la aprobación del dictamen en el Senado de la República que crea la Ley de Seguridad Nacional (abril de 2004), el organismo de mayor jerarquía era el gabinete de seguridad nacional, instancia de coordinación creada por el Presidente de la República en abril de 2003,⁶⁴ integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de La República, así como cualquier otro funcionario que designe el titular del ejecutivo.

⁶⁴ Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2003, p2.

Este órgano analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al Presidente de la República

Este Gabinete fue creado como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional.

En este mismo orden de ideas, es necesario sistematizar la materia de Seguridad Nacional y acotarlas en un sólo ordenamiento jurídico, por lo que a pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 27, fracción XXIX, le otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad para establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad y que el artículo 36, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establezca como órgano administrativo desconcentrado al CISEN, es necesario por la reserva de Ley que se mencionó anteriormente, elevarlas a este rango.

No obstante estos avances, ya es impostergable la ausencia de un marco normativo en la materia, con carácter de Ley, señalando claramente qué está permitido realizar y qué está prohibido, a fin de evitar que se caiga nuevamente en actos de opresión gubernamental, y principalmente, eficientar los servicios de inteligencia del país, para que, la política de seguridad nacional, en especial los organismos gubernamentales encargados de en la materia, como es el caso del CISEN; respondan a los intereses del Estado y no a los del régimen en turno.

Esto es válido para la acción de las fuerzas armadas, las instituciones de procuración de justicia, de seguridad pública y de inteligencia. Los cuerpos policíacos deben profesionalizarse sobre dos premisas: el respeto a los ciudadanos y sus derechos y la eficiencia, lo que sólo es posible logrando que trabajen de acuerdo al estado de derecho y profesionalizándose.

Asimismo, se debe redefinir el rol del poder legislativo en la seguridad nacional, a través de la emisión de leyes y el control legislativo real. Por otra parte, se debe reconstruir el Poder Judicial, tanto en el nivel federal como en el estatal para que efectivamente contribuyan a la protección de la población. Sólo así colaborarían en fortalecer la seguridad nacional. Asimismo, se debe revisar el rol de los gobiernos estatales y su función para contribuir a la seguridad nacional, por ejemplo, en la reconstrucción de los cuerpos de seguridad pública y en la lucha contra el narcotráfico.

Así mismo, el nuevo contexto internacional hace imperativa la cooperación entre los países para atacar amenazas globales, situación que pone a México en grave desventaja al no contar con mecanismos legales en materia de seguridad nacional, cuyos ejes rectores deben partir de la importancia de los objetivos nacionales en la determinación del interés y la propia seguridad nacional, piedras angulares de la política exterior de los Estados⁶⁵.

Lo anterior significa un avance importante para el establecimiento de un marco regulatorio en la materia, que sin duda contribuirá a que se cuente con una verdadera política de seguridad nacional y ya no sea únicamente el Poder Ejecutivo el encargado de ejecutarla.

2.3 Seguridad Nacional de México en la era de la globalización.

La década de los ochenta dejó atrás el sistema bipolar y la de los noventa introdujo cambios profundos relacionados con un proceso global, en el cual se reveló un mundo multipolar que cuestiona los principios de los modelos de interpretación social tradicionales.

La desaparición del mundo bipolar como consecuencia del fin de la guerra fría, la posterior desaparición de la URSS y el avasallante crecimiento de la globalización, han cambiado las tendencias, la naturaleza y el alcance de los peligros, y en consecuencia el concepto de la "seguridad".

En este sentido, siendo resultado fundamentales los nuevos cambios globalizantes, la interconexión a escala mundial, que significa ejecutar esfuerzos coordinados en diferentes materias y el acceso y producción de flujos de información, se debe tomar en cuenta, que así como se globaliza la tecnología, la economía e información, también se globaliza el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia, y por consiguiente las amenazas a la integridad de una nación se incrementan con la globalización.

La coyuntura actual entrelaza manifestaciones con el propósito de acelerar la integración económica, fomentar la protección del ambiente, promover la participación social y establecer acuerdos de seguridad de carácter regional y mundial. Sin embargo, la humanidad afronta importantes desafíos, expresados en diferentes ámbitos, y no sólo ya en aquellos relacionados a la capacidad militar, lo que hace necesario la permanente adecuación de la Agenda de seguridad y una estrecha cooperación entre las naciones.

Lo que se entendió por seguridad nacional de México, durante el régimen de la revolución (1917- 2000), se centró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro externo, cambiaron los parámetros de la seguridad nacional del país, aunado a que se enfrentan nuevas problemáticas que superan por mucho la antigua concepción de seguridad nacional, basada en el conflicto entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética, en la marco de la guerra fría.

65 Castillo Tapia, Fernando, "*Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI.*" ENEP Acatlán. UNAM, México, 2000, p1

El elemento doméstico fue el proceso de transición a la democracia, el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del bloque soviético y el triunfo de la denominada democracia liberal, y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico-comerciales, donde México inició este proceso de integración a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado con Estados Unidos y Canadá en 1993.

En el proceso de globalización, la cooperación y coordinación de esfuerzos entre los actores internacionales se concibe indispensable para contrarrestar las amenazas de carácter político, económico, de seguridad y defensa. La búsqueda de soluciones adecuadas, a través de la cooperación internacional, conllevaría a la aplicación de recursos de acción pertinentes, y con ello, avanzar hacia un proceso global de desarrollo enmarcado en la paz, la justicia social y sobre todo, a la seguridad global.

Ante ello, derivado del fenómeno de la globalización, se establecen nuevos elementos en la política de seguridad nacional de México donde destacan:

- 1) La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del Estado de derecho.
- 2) La seguridad en la esfera propiamente nacional, donde variables externas a la gobernabilidad, que pueden ser económica, y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de la defensa del país se vuelven los factores determinantes en ella.
- 3) La llamada seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994, a lo que se le llama también como la seguridad trinacional.

- 4) La seguridad hemisférica que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio.

- 5) La seguridad internacional que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema internacional de seguridad. La política de México hacia la ONU, principalmente durante su permanencia en el Consejo de Seguridad, puso en cuestión la vigencia o modificación de sus principios constitucionales de política exterior de la forma para defender los intereses de México en el mundo.

En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya posición es diseñar políticas de acuerdo a los principios constitucionales de política exterior, sin dejar de lado cuestiones nacionalistas, y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar las pociiones de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y en una participación más activa en la solución a diversos conflictos internacionales.

En los años noventa, como característica de la transición política, iniciaron los cambios en las percepciones predominantes de seguridad nacional. En particular, se pasa gradualmente de un nacionalismo a una posición más acorde a los procesos de globalización y regionalización. Para algunos sectores de nuestro país Estados Unidos deja de ser una amenaza, y pasa a ser un respaldo vital a la reconstrucción económica y social mediante el TLCAN; pero por algunos más conservadores, este acuerdo comercial significa una amenaza que acentuará las diferencias económicas entre ambos países debilitando su soberanía.

En lo que concierne al proceso de transición democrática, la oposición política deja de ser una amenaza para la seguridad nacional, y pasa a convertirse en el

factor que proporciona los elementos para que el régimen opere en un contexto democrático y legítimo. En tercer lugar, el proceso de la globalización obliga a las instituciones que conforman el sistema de seguridad nacional a operar sobre la base del estado de derecho y respetando los derechos humanos.

Durante la administración de Ernesto Zedillo, tres elementos condicionaron la seguridad nacional de México. En primer término, la entrada en vigor del TLCAN que tuvo importantes repercusiones en el sistema político mexicano. En este sentido, se dio un reequilibrio de los tres niveles de gobierno, federal, estatales y municipales y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el pasado la centralidad de las atribuciones de las políticas de seguridad nacional en el Ejecutivo, relegaban y subordinaban a los poderes Judicial y Legislativo, así como a los gobiernos estatales y municipales.

En el caso de México, el concepto de Seguridad Nacional parte de principios sustentados en la Constitución Política, y se ha entendido como una condición permanente, ideal, del ser nacional que se procura a través del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantizan la soberanía, promueve el interés de la nación, vulnerando los riesgos externos y fortaleciendo los elementos que proporcionan viabilidad, solidez y consistencia del proyecto nacional.⁶⁶. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía.

Teóricamente se entiende que el Estado es el único capaz, y responsable, de ejercer una política de seguridad nacional, como lo es también de diseñar y aplicar la política exterior. La esencia de la Seguridad Nacional radica en que es un medio de importancia indudable para alcanzar el objetivo esencial de la política tendiente a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

⁶⁶ Ramírez Medrano, Raúl, en Revista de Administración Pública, México, INAP, 2000.

Podemos referir que la seguridad nacional busca ante todo, cumplir con los objetivos vitales de la permanencia y subsistencia del Estado. La seguridad Nacional debe ser empleada como instrumento estratégico, con el objetivo de superar, neutralizar o minimizar aquellos aspectos que se antepongan a la obtención y mantenimiento de los objetivos e intereses nacionales.

La Seguridad Nacional abarca distintos ámbitos de preocupación de los organismos responsables de garantizar la seguridad nacional como son:

- Garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial.
- Preservar la paz social y el Estado de Derecho.
- Mantener la estabilidad política, económica y social, así como asegurar que las transiciones políticas se den en el marco de la legalidad y las instituciones.
- Preservar las condiciones que perfeccionen la convivencia democrática.

En la actualidad, un sistema de seguridad nacional debe responder a la necesidad de proteger, defender y salvaguardar al Estado como entidad soberana, y a todos y a cada uno de sus componentes, como pueden ser su independencia externa, su supremacía interna, su territorio, su población, y sus instituciones que dan sustento a su carácter federal y republicano.

Si bien, entendemos a la globalización como un fenómeno multifacético, no debemos olvidar que ésta se manifiesta más abiertamente en un sentido económico, razón por la cual las nuevas definiciones sobre seguridad nacional que ofrecen diversas naciones del mundo insertan riesgos relacionados con la desigualdad económica y aumentos de la pobreza y migración.

Por ello, analizar la evolución que en esta materia ha enfrentado nuestra nación en las últimas décadas puede dar elementos para entender de mejor forma aquellos

factores que pudieran considerarse riesgos para la seguridad nacional en el marco de la globalización, por lo que en el siguiente capítulo se abordarán las implicaciones económicas que derivaron en una aplicación prematura de políticas liberales. La evidencia histórica puede ser útil para sugerir posibles estrategias que permitan iniciar un nuevo ciclo de acumulación, dado que los acontecimientos del pasado crearon las oportunidades y restricciones presentes.

CAPÍTULO III GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO.

3.1 Proteccionismo y Librecomercio

Las circunstancias internacionales actuales, que se manifiestan en una estrecha relación entre los países en todos los ámbitos, principalmente en el económico y tecnológico; han obligado a diversas naciones del mundo a incluir en sus políticas de seguridad nacional aspectos meramente económicos, donde la creciente polarización de la riqueza, el subdesarrollo social y el aumento de la pobreza dan elementos para considerar nuevos riesgos a la permanencia a sus intereses nacionales, a sus proyectos de nación y por lo tanto a sus conceptos de seguridad nacional.

El modelo de desarrollo adoptado por la mayoría de los países a partir del término de la guerra fría, ha derivado en una reconceptualización de la seguridad nacional, cuyo campo de acción es cada vez más amplio que antes de la caída del bloque comunista.

En este sentido surge un nuevo ambiente internacional, en apariencia, sin amenazas militares a la seguridad física de los Estados; emergen muchos vocablos utilizados por sociólogos y analistas, conceptos que son parte integrante de la seguridad nacional, tales como la seguridad de las personas y de los bienes, la seguridad jurídica, la seguridad alimentaria, la seguridad ecológica, la seguridad colectiva, la seguridad democrática, y más aún la seguridad económica de las naciones, todas ellas implícitas de un modelo de desarrollo basado en la integración mundial propio de la globalización.

La globalización, en sus diversas manifestaciones, impacta determinadamente en la política de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, lo que ha derivado en una transformación radical del concepto a raíz de que el fenómeno de la globalización se ha presentado en forma más dinámica; lo que ha traído consigo factores que se

pueden considerarse como un riesgo para la seguridad de la nación, destacando entre ellos: la creciente concentración de la riqueza en monopolios privados, la menor capacidad rectora de las instituciones del Estado mexicano, así como el perfeccionamiento del crimen organizado, que en un futuro requerirán de mayores atenciones para atender los conflictos que surjan de este proceso.

Por lo anterior es menester analizar las crisis económicas recurrentes de México que precedieron su inserción en la economía internacional al momento de presentarse con mayor auge el fenómeno de la globalización, que ha traído consigo nuevas dimensiones en los aspectos políticos, económicos y sociales que pudieran considerarse riesgos latentes para la Seguridad Nacional. Ante ello se analizará la política comercial aplicada que precedió a la integración económica de México en el marco de la globalización, dadas las interrelaciones entre las dimensiones políticas y económicas de nuestra nación.

Si bien la política de seguridad nacional de nuestro país se puede considerar relativamente nueva, es preciso apuntar que es a mediados de la década de los ochentas cuando los problemas económicos estructurales comienzan a ser vistos por funcionarios del gobierno federal y académicos como factores que debían ser incluidos en la incipiente política de seguridad⁶⁷. Entre 1946 y finales de los setenta el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras hicieron innecesario que se pensara sistemáticamente en términos de seguridad.

Durante el periodo posguerra, el gobierno utilizó sin reflexión teórica el concepto de seguridad nacional como sinónimo de control de la disidencia política. Sin embargo a partir de los ochenta la coyuntura internacional y los problemas internos de carácter económico hicieron necesario que comenzara a analizarse el esquema de seguridad del país desde un enfoque más integral y objetivo donde se abarcaron otros campos de la vida social y política, llegando al grado de que en

⁶⁷ Aguayo Quezada, Sergio. "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990" en Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce, (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. p 115.

la aplicación de la política económica se hiciera referencia a los problemas sociales que pudieran derivarse de ésta y en un futuro pudieran impactar en la política de seguridad nacional.

Base importante de un gobierno es la política comercial que aplica, ya que de esta depende en gran medida la viabilidad de su proyecto económico, de su propio programa de gobierno y del desarrollo de su población, así como su vinculación con el exterior, que si bien se trata de un aspecto meramente económico, no se puede eximir que de la política comercial depende en parte el dinamismo de su política exterior y a la inversa, cuyos ejes rectores deben partir de la importancia de los objetivos nacionales en la determinación del interés y seguridad nacional, piedras angulares de la política exterior de los Estados⁶⁸.

Ante ello, es conveniente dar una definición de política comercial externa, que es aquella que se entiende como el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de las mercancías y servicios. *Visto así viene a ser un conjunto de leyes, reglamentos, apoyos permisos o prohibiciones a las que deben ajustarse los artículos de comercio exterior*⁶⁹.

Los objetivos de la política comercial externa pueden ser de dos tipos: proteccionista si tiene como propósito establecer en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas a las importaciones; o librecambistas si su objetivo es abrirse a la competencia exterior eliminando todo tipo de obstáculos a las importaciones, la primera política fue inspirada en los conceptos de la vieja escuela mercantilista de los siglos XVI y XVII que planteaban los siguientes propósitos:⁷⁰

68 Castillo Tapia, Fernando. "Poder. Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI," ENEP Acatlán, UNAM, México, 2000, p1

⁶⁹ Ortiz Wadgymar, Arturo, "Introducción al Comercio Exterior de México", Ed. Nuestro Tiempo, México 1993 p.91.

Corriente Mercantilista o Proteccionista

- ◆ La acumulación de oro y Plata es igual a la riqueza de la nación.
- ◆ Balanza comercial siempre favorable, que implicaba aumentar exportaciones y reducir importaciones.
- ◆ Ampliar intervención estatal y un Estado poderoso.
- ◆ Economía Cerrada: Es decir, con severas trabas a las mercancías externas o definitivamente su prohibición, con base a una política económica de autosuficiencia,

Por su parte la corriente liberalista, cuya connotación ideológica tiene sustento en las ideas económicas liberales de principio del siglo XIX, destacan los siguientes lineamientos:

Corriente Liberalista

- ◆ Economía abierta a las mercancías provenientes del exterior.
- ◆ Nula intervención del Estado.
- ◆ La riqueza de las naciones no se mide por la posesión de metales preciosos sino por la producción y el trabajo.
- ◆ Libertad económica en todos los ordenes.

En lo que respecta a la Globalización, tema que sustenta este trabajo, cabe señalar que ésta tiene su fundamento ideológico en la corriente liberalista clásica,

⁷⁰ Ibid p95.

tales como la importancia de que el libre mercado establece el precio, las relaciones entre los agentes económicos y exige el papel limitado del Estado en la economía.

Las bases fundamentales de la globalización se caracterizan por una acumulación global y nacional de capital, en un nuevo eje nacional y transnacional con el ascenso de grandes corporaciones y de las élites políticas transnacionales que ven en la apertura comercial una forma de expandir su poder económico, orillando a los gobiernos nacionales a modificar sus preceptos legales a fin de facilitar la inversión extranjera.

En términos generales, las metas de la política de comercio exterior de México en el Siglo XX, han registrado dos fases fundamentales: la primera se refiere al periodo comprendido entre 1940 a 1982, en la que los enfoques eran de carácter eminentemente proteccionista, y la de 1983 a la fecha, caracterizada por un tránsito hacia el libre mercado, a través de la instrumentación de una política económica de apertura al exterior.

3.1.2 El Desarrollo Estabilizador y el Modelo Sustitutivo de Importaciones (M.S.I.)

Teniendo como meta la protección de la planta productiva y el empleo, se instrumentó entre 1940 y 1982, un programa industrial sustitutivo de importaciones que tendía a producir en el país lo que con anterioridad era menester importar del exterior.

Esta idea fue uno de los pilares básicos de la política comercial de México a partir de los años cuarenta, aprovechando la coyuntura histórica que durante el lapso comprendido por la Segunda Guerra Mundial se presentó, donde nuestros principales proveedores de productos manufactureros tenían orientado casi la

totalidad de su aparato productivo a la industria bélica; razón por la cual les era imposible atender la demanda mundial de esos productos, generando a su vez sería escasez de artículos manufacturados en todo el mundo.

Esto propició el inicio de las operaciones industriales en México y en otros países orientados a llevar a cabo proyectos manufactureros de alcance nacional dada la ausencia de competencia importante por parte de los países beligerantes, y así empezar a cubrir un mercado de enormes dimensiones, sin importar los niveles de competitividad de sus industrias y la calidad de sus productos.

La Segunda Guerra Mundial creó condiciones para el fomento industrial, en la medida en que las necesidades de reconversión hacia la producción bélica en los países desarrollados desatendían el abastecimiento de productos hacia las economías subdesarrolladas. En México, el cierre de fronteras, configuraba niveles de rentabilidad para avanzar en el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones.

El periodo de la posguerra se caracterizó también por una acelerada expansión de las fuerzas productivas que configuró un gran crecimiento de las economías desarrolladas, tanto por la modernización de los procesos productivos y el consecuente incremento de productividad y competitividad, como por la diversificación de la producción. Ello amplió la frontera de inversiones rentables y concedió mayores perspectivas de crecimiento a escala mundial en las economías emergentes, como fue el caso de México.

La expansión del mercado doméstico a través de la integración nacional y de los efectos de la reforma agraria en la demanda fue importante para la recuperación inicial de la producción y su posterior expansión, los estímulos gubernamentales fueron significativos para la consolidación de este proceso económico que tuvo su auge en la década de los cincuentas y sesentas.

El proceso de desarrollo del M.S.I, fue avanzando poco apoco dentro de sus diferentes etapas las cuales son⁷¹:

➤ **Primera: Sustitución de importaciones de productos de Consumo.**

Su característica esencial, es la de abocarse al desarrollo de la industria ligera principalmente productora de artículos alimenticios elaborados, textiles y otros artículos de consumo final.

➤ **Segunda: Sustitución de importaciones de bienes intermedios.**

Significa el proceso de ensamble de partes, materias primas y auxiliares, o artículos semifabricados indispensables para la producción de un artículo final.

➤ **Tercera: Sustitución de importaciones de Bienes de Capital.**

Esta consiste en fabricar maquinaria, equipo e implementos de alta precisión y tecnologías sofisticadas que como su nombre lo implica es producir maquinaria que a la vez produzca bienes con un alto valor tecnológico.

Después de analizar este periodo, podemos llegar a la conclusión de que México únicamente llegó a la segunda etapa del M.S.I., la de producción de bienes intermedios o terminados de consumo final, toda vez que aún no hemos podido desarrollar tecnología de punta, ya que desafortunadamente el presupuesto y los apoyos económicos que se asignan a la investigación tecnológica son insuficientes, aunado a que el capital privado ve con cierto recelo que el invertir en investigación sea redituable.

En el marco de este modelo, los problemas estructurales de insuficiente desarrollo industrial, de bajo crecimiento del empleo, junto a las constantes fluctuaciones de la economía nacional ante cambios de la economía mundial obligaron al Estado a

⁷¹ Huerta, González, Arturo, *2Economía Mexicana más allá del Milagro*, Ed. Diana, México, P59.

tener mayor injerencia en la estrategia de desarrollo y se privilegió al sector industrial como la mejor opción para lograr un crecimiento más integrado.

Para cumplir con ese objetivo el gobierno mexicano puso en marcha medidas de protección a la industria frente a la competencia externa, haciendo obligatorio el permiso previo de importación como medida proteccionista y creó condiciones de rentabilidad para la inversión a fin de asegurar el crecimiento de la industria del país. La política de permisos previos fue fundamental para la expansión manufacturera.

Dicha política contribuyó a su vez a evitar mayores desequilibrios comerciales externos, toda vez que permitió avanzar en la sustitución de importaciones y facilitó un uso más adecuado de divisas para financiar la compra de bienes de producción. Por otra parte, se impulsó el crecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos, y en aquellas industrias que tenían altos requerimientos de inversión y bajas utilidades y que desestimaba el inversionista privado. La práctica generalizada de dichas empresas fue la de vender sus bienes y servicios a bajo precio, con el propósito de reducir los costos de producción de las empresas privadas y estimular el crecimiento de la inversión y productividad a escala nacional.

Las condiciones de crecimiento de productividad y de producción configuraban estabilidad de las variables monetarias y generaban excedentes de recursos que permitían un crecimiento del sector financiero, a la par del industrial, y que contribuían al financiamiento del sector privado y público; creando así condiciones de rentabilidad y expectativas óptimas de crecimiento en la década de los sesentas a un promedio de 7.0 %⁷², consideradas como las más altas de América Latina en ese periodo; que inexorablemente incentivaron la inversión y la producción en todas las ramas de la economía.

⁷² Datos de Nafinsa, *La economía mexicana en cifras 1995*. México p20-25.

Su expansión amplió el proceso de internacionalización de capital, tanto por la vía de las empresas transnacionales como por las exportaciones de mercancías y capital financiero, destacando el estímulo a la inversión extranjera directa ante la necesidad de los distintos gobiernos por industrializar al país, sin que ello fuera acompañado de una reglamentación de la expansión y ubicación de dichas empresas que pudiera frenar en un futuro la dependencia de la economía mexicana a las decisiones que se tomaran en este sector.

Por lo anterior, y ante la incapacidad de producir tecnología de punta en el país, se da una creciente articulación de la economía nacional con los países desarrollados y una mayor presencia de empresas transnacionales, principalmente de capital estadounidense, lo que dejó entrever la baja productividad en tecnología y competitividad de las empresas nacionales, lo que obligó al capital nacional a importar tecnología en forma creciente para renovar la planta industrial y permanecer en el mercado.

Al privilegiar en gran medida las necesidades de industrialización y crecimiento, la política económica contribuyó a configurar las características que ha asumido el sector industrial manufacturero, descuidando a aquellos sectores con baja rentabilidad como el rural, donde el sector primario redujo su participación en el PIB de 17% en 1950 a 11% en 1970⁷³, contribuyendo este factor a la pérdida de soberanía alimentaria que se agudizó al término de la década de los setentas.

La autosuficiencia alimentaria involucra aspectos importantes de la seguridad nacional. Mientras más necesaria sea una mercancía importada, más vulnerable será el país a los vaivenes económicos externos y más débil su capacidad de negociación internacional en temas torales para su desarrollo económico, inexorablemente relacionado con el exterior. Por lo tanto, la importancia de la vulnerabilidad comercial ya ha sido considerada como tema de seguridad nacional, tanto por México como por otros Estados.

⁷³ Ibid. P26.

Tal forma de crecimiento se tradujo en mayores déficits del sector externo, debido al incremento en las importaciones que demandan las características tecnológicas presentes y la nula capacidad productiva y competitiva que pudiesen generar las divisas necesarias para las importaciones.⁷⁴

En los primeros años de los setenta, la estrategia de industrialización empezó a mostrar sus limitaciones. Su dinámica requería un componente importado cada vez mayor. Ante los problemas que la industria manufacturera y el sector externo enfrentaban en los inicios de los setentas se requería invertir en aquellas ramas productivas, que, además de mantener la dinámica industrial, permitieran reducir el déficit externo. Esta posibilidad sólo pudo haberse presentado con la producción interna de insumos y de bienes de capital, sin embargo no se presentó una política industrial que concretizará la tercera fase del Modelo Sustitutivo de Importaciones.

Por el contrario se prosiguió con una política arancelaria en favor de la importación de estos bienes para abaratar el costo de capital y permitir condiciones de rentabilidad en otras ramas. Al irse recrudeciendo los problemas productivos de la economía, manifestados en el menor aumento de la productividad en sector industrial y la pérdida de dinamismo del sector agrícola, en la creciente integración tecnológica con el exterior, y por lo tanto en mayores desequilibrios macroeconómicos, se agudizaron los problemas del sector externo de la economía.

Por lo anterior se cayó en un déficit público creciente y en un mayor endeudamiento externo como medidas para contrarrestar los problemas estructurales y detener la caída en el dinamismo económico. En la medida en que la dinámica económica no generaba condiciones productivas, financieras y de demanda, capaces de permitir un crecimiento sostenido, se recurrió al déficit

⁷⁴ A partir de 1965 las importaciones crecían a un ritmo de 11% anual, mientras que las exportaciones reducían su tasa a 6.6%, elaborado con datos del Banco de México en www.banxico.org.mx.

público. De ahí que la intervención estatal haya incidido sobre la demanda global y sobre la oferta.

Los grandes requerimientos de gasto e inversión pública que la demanda económica ha exigido, se tradujeron en aumento de la participación del déficit público en el PIB dada la insuficiente fuente de ingresos para su financiamiento, pasando de 1.8 por ciento en 1970 a 7.2 por ciento en 1976.⁷⁵ No obstante el aumento en el déficit público no logró mantener el dinamismo que la inversión privada había tenido en el decenio anterior debido al bajo dinamismo en la producción y la incapacidad de diversas ramas productivas por hacer frente a la demanda; por lo que se agudizaron los problemas de la economía caracterizados por un aumento de la inflación, de tasas de interés y déficit externo.

Los déficits públicos crecientes en dicho contexto no lograron contrarrestar la pérdida de dinamismo de la economía mexicana en ese periodo, a pesar de que el déficit público actúa como contrapeso de las tendencias depresivas por la disminución en la inversión privada.

De 1972 a 1976 el déficit público no logró un crecimiento sostenido de la economía, lo cual, junto a la disminución de la productividad, repercutió en inflación y un aumento en el déficit del sector externo. La dinámica propiciada por el déficit público y el endeudamiento externo en la primera mitad de los setenta agudizó las características que se venían dando en el funcionamiento de la economía mexicana que repercutían en aumento de las presiones del déficit externo.

La participación de los intereses en el total del servicio de la deuda externa pasó de 30.2 por ciento en 1970 a 54.75 por ciento en 1975⁷⁶, lo que generó

⁷⁵ Elaborado con datos del INEGI.

⁷⁶ Ibid. p31.

incertidumbre en la inversión productiva privada y especulación en el mercado de divisas propiciando la devaluación de ese año.

La crisis económica de 1976-1977 evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público y al endeudamiento externo para mantener la dinámica económica, dichos instrumentos de política económica no generaron los recursos necesarios para financiar los requerimientos crediticios internos, reducir el financiamiento externo y cumplir con los intereses de la deuda externa, todo ello contribuyó a limitar el acceso al crédito y por consiguiente el crecimiento de la economía.

A partir de 1976, la crisis internacional irrumpe el país, conjugándose internamente con el agotamiento del modelo industrializador basado en la sustitución de importaciones, lo que llevó paulatinamente a que los elementos del llamado modelo de desarrollo estabilizador fueran perdiendo vigencia. De los elementos de estabilidad anteriores, la paridad del peso respecto al dólar fue la última en caer. La devaluación de 1976 se debió en gran medida al deterioro en la balanza de pagos, lo que condujo, por primera vez desde 1954 a la devaluación del peso mexicano.⁷⁷

Desde inicios de 1977 se procedió a la eliminación creciente de los permisos previos de importación como instrumentos de protección al mercado interno, por considerar dicha política como responsable del reducido nivel competitivo de la producción manufacturera nacional y, por ello, de los bajos coeficientes de exportación. Esta problemática se había evidenciado en 1976 ante la restricción que había impuesto el sector externo al crecimiento de la economía.

En este sentido, se consideró que facilitar la entrada de importaciones implicaba generar un proceso de competencia interno que obligaría a las empresas a modernizar sus procesos productivos para aumentar su productividad y

⁷⁷ Informe Anual del Banco de México. 1978.

permanecer en el mercado, no obstante la realidad fue contraria y a finales de la década de los setentas se entró en una crisis económica que obligó a modificar los esquemas de política económica con consecuencias sociales de gran impacto, posponiendo la reactivación económica que tanto urgía a la nación.

Prueba de ello es el acelerado crecimiento de la deuda externa de nuestro país, que entre 1982 y 2000, casi se triplicó (pasando de 57 mil millones de dólares a 157 mil millones) mientras el país pagó a sus acreedores 8 veces lo que debía (según el Banco Mundial, México reembolsó 478 mil millones de dólares)⁷⁸. Lo anterior hace evidente que este problema financiero pudiese considerarse como un freno al desarrollo de nuestro país, poniendo en riesgo, incluso, su soberanía nacional⁷⁹, dado que el interés nacional se ha subordinado al pago de la deuda, ya que el servicio de este rubro absorbe más gasto que todos los renglones sociales.

3.2 Crisis y Reactivación Económica de México (1976-1988)

Las crisis que se han presentado en la economía mexicana en los últimos treinta años han estado relacionadas, en mayor o menor medida, con el sector externo de la economía, lo que refleja la tendencia presente desde los inicios de la industrialización en México, en donde la balanza de pagos ha observado un desequilibrio permanente.

Con el agotamiento del Modelo Sustitutivo de Importaciones al término de la década de los setentas, se hacen recurrentes los desequilibrios económicos en México, aunado a que en el exterior se presenta una gran crisis internacional en materia energética que desploma los precios del petróleo, principal fuente de ingresos de la nación.

⁷⁸ Datos del Banco de México en www.banxico.org.mx.

⁷⁹ Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997, De abundancias y escaseces*. Fondo de Cultura Económica, México, p15.

Como ha planteado Blanco⁸⁰ respecto a esa coyuntura: fueron tres las contradicciones fundamentales, el desequilibrio externo, el déficit fiscal crónico y la estrechez del mercado interno. En efecto, ya desde 1973 se detecta un crecimiento acelerado en el déficit de cuenta corriente, el cual se hace más intenso desde contradicciones fundamentales del mercado interno. En Efecto, ya desde 1973 se detecta un crecimiento acelerado en el déficit de cuenta corriente, el cual se hace más intenso desde 1974, y lo mismo sucede con la balanza de pagos que en 1975 es más de cinco veces superior al déficit de 1971, al subir de -703 mdd en ese año a -3692 mdd en 1975.

La devaluación de 1976 y el programa de austeridad impuesto bajo el acuerdo contraído con el Fondo Monetario Internacional fueron indicios de que los desajustes económicos habían entrado a una fase crítica. A partir de 1977, derivado de este acuerdo con el FMI, se produjo una expansión de la inversión en la industria petrolera, la cual fue financiada por un nuevo ciclo de endeudamiento externo.

Parte del endeudamiento contraído fue utilizado para cubrir importaciones, lo que agravó más el déficit en cuenta corriente dado que los ingresos por exportaciones petroleras no compensaron los egresos para cubrir las importaciones para la industria en general.

La búsqueda de nuevas directrices para el crecimiento económico tuvo que hacerse al mismo tiempo que se enfrentaba la necesidad cotidiana de encarar la austeridad, y dentro de un ambiente de crisis donde fórmulas sencillas a largo plazo no pudieron hacer frentes a los desequilibrios causados por políticas económicas mal empleadas en los años previos.

⁸⁰ Blanco, José " *El desarrollo de la crisis en México 1970-1976*" en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, selección de Rolando Cordera, FCE, México 1981 p39-46.

La administración de López Portillo se caracterizó por una intensa y acelerada petrolización de la economía. Las exportaciones petroleras que promediaron 6.6% dentro del total de exportaciones en el sexenio de Luis Echeverría, se situaron en el 51% del total de exportaciones en la siguiente administración, llegando a un promedio de 70 por ciento en el sub-período 1980-1982.

En este contexto, la caída de los precios del petróleo que se da a principios de los ochenta, afectó seriamente a la economía nacional y a la balanza de pagos, observando esta última la elevación del déficit en cuenta corriente a casi el doble entre 1980 y 1981, al pasar de 6,760 mdd a 12,554 mdd. Igualmente, se dio un elevado aumento en el saldo deficitario sexenal en la balanza de pagos, la cual pasó de un balance sexenal de -11,960 mdd. Durante el sexenio de Echeverría, a -33,765 mdd en la administración de López Portillo,⁸¹ lo que evidenció la falta de elementos productivos internos que pudieran hacer frente a los sucesos mundiales.

No obstante el creciente endeudamiento externo, no se logró generar un desarrollo más diversificado, ni más integrado de la capacidad productiva interna, por lo que el crecimiento no sólo agudizó los problemas productivos existentes, sino que aumentó la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior. La inversión continuó privilegiando aquellas ramas que ofrecían mejores perspectivas de ganancia y crecimiento, por lo que se acentuaron las contradicciones del modelo económico.

La menor entrada de divisas por exportación de petróleo, por la caída de los precios en 1981, y la falta de capacidad exportadora no petrolera, para hacer frente al pago de servicio de la deuda, generaron expectativas pesimistas sobre la actividad económica que propiciaron acciones financieras especulativas y alentó la fuga de capitales, lo que contribuyó a que se presentara una insolvencia financiera.

⁸¹ Ibid p 45.

En el verano de 1982 México no tuvo capacidad financiera para cumplir con sus compromisos externos en materia de intereses derivados de la deuda externa. Lo anterior derivó en un decrecimiento importante del poder adquisitivo de población y descapitalización de la industria nacional, ante lo cual comenzaron a ser recurrentes problemas sociales como el desempleo, marginación y emigración hacia centros urbanos y estados de la Unión Americana.

Problemáticas sociales que comenzaron a formar parte de la incipiente agenda de seguridad nacional de México, que sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 1983-1988, incorporó en sus elementos estos factores sociales y donde el gobierno estadounidense empezó a ver como una preocupación para su seguridad los severos desajustes que en materia económica y de desarrollo social tenían estas políticas en nuestro país.

Resulta sintomático constatar que es en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, cuando por primera vez se define el concepto de seguridad nacional, buscando que el concepto involucre aspectos internos y externos. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico y económico, alentaron la proliferación de estudios sobre la seguridad nacional.⁸²

En el PND 1983-1988 se especificaba que México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras.

Así mismo establece la necesidad de considerar a la nación en su totalidad, "habiendo desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, bajo la premisa

⁸² Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990" en Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce. (compiladores): op. Cit. p 107.

de formular una política integral de seguridad que se basa en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno".⁸³ Si bien la política de seguridad nacional era nueva y se carecía de estructuras y estudios que la potencializaran, era evidente que ésta se ligaba directamente a la capacidad de desarrollo integral del país, su relación con el exterior y su viabilidad económica.

Las constantes crisis recurrentes y el creciente déficit público de fines de los setenta y principio de los ochenta, obligó al gobierno mexicano a dar un viraje en su política económica, por lo que se optó por impulsar una liberalización en materia comercial y financiera, ambas impulsadas a través de las Cartas de Intención firmadas por con el Fondo Monetario Internacional.

La liberalización del comercio en México se aceleró a partir de las presiones de las economías capitalistas desarrolladas para que el país ingresara al GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio) por la necesidad que tenían tales países por apropiarse del mercado creciente que se estaba generando internamente a raíz de la riqueza petrolera. Si bien México no entró al GATT durante el final del gobierno de López Portillo, sino hasta agosto de 1986, sí amplió la liberalización del comercio, lo que significó en ese momento un aumento de las exportaciones a países desarrollados, principalmente petroleras.

La dinámica económica mexicana de 1978 a 1981 estuvo sujeta a la vulnerabilidad, ya que se sustentó en la disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones petroleras y del endeudamiento público externo, pasando de 14 mil 449 millones de dólares en 1975 a 53 mil millones de dólares en 1981.⁸⁴

⁸³ Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. p 58-59.

⁸⁴ Datos de SHCP, Estadísticas hacendarias del sector público.

La política económica nacional para enfrentar la crisis tuvo un viraje al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, habiéndose introducido cambios menores en la rigidez y flexibilidad de las políticas de austeridad.

Ante ello, a partir de 1982 México se vio obligado a implementar una nueva estrategia económica, que ante la pérdida de reservas internacionales y la incapacidad de obtener mayores divisas para cubrir la exigencia de pagos por concepto de la deuda externa, se optó por un modelo económico que privilegiara la contracción del gasto público y de la oferta monetaria, la liberalización de precios, tipo de cambio y control de salarios y principalmente, la racionalización y flexibilización de la política proteccionista de comercio exterior.

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se buscó la reducción del déficit comercial externo, presentándose en 1983 un saldo positivo tanto en la balanza de pagos como en la balanza comercial de 10,191 y 49,940 mdd, respectivamente. Sin embargo este superávit en el sector externo se dio a costa de castigar severamente el crecimiento económico interno, con un acelerado decrecimiento del poder adquisitivo de la población.

Es decir, el superávit no se dio por un aumento en nuestras exportaciones respecto de las importaciones, sino por el abatimiento de las últimas, lo que redundó en un desplome del crecimiento económico durante ese sexenio sustentado con una constante política inflacionaria y devaluatoria. Durante ese sexenio el crecimiento promedio del PIB fue de 0.2% anual, la tasa más baja desde que se inició la industrialización del país. Por tanto ese saldo positivo en el sector externo se obtuvo no por un aumento en la capacidad productiva, sino por la postergación del crecimiento económico.

Ante el pobre desempeño de la economía mexicana entre 1983 y 1988, Carlos Salinas de Gortari tuvo como preocupaciones principales reanudar el crecimiento

económico y reducir los altos índices de inflación a un dígito, lo que provocó paralelamente que los déficit del sector externo se presentaran con mayor énfasis.

Así, se hacía evidente la imperiosa necesidad de complementar el esfuerzo de la reordenación económica interna con un entorno mundial propicio para el crecimiento, ante ello el gobierno de Carlos Salinas de Gortari mostró desde su inicio el interés por la conformación de condiciones económicas en el exterior que evitará que México continuara transfiriendo al exterior entre el 6 y 7% de su PIB, como pago de intereses sobre la deuda externa, que para ese entonces, ya en círculos académico comenzaba a tratarse como un tema que ponía en riesgo la estabilidad de la nación.

Para diciembre de 1988 el saldo de la deuda externa total ascendía a 100 914 millones de dólares⁸⁵, de los cuales el 57% del total correspondía a pasivos contraídos con la banca comercial internacional, por lo que, con base en este último punto se procedió a iniciar la reestructuración de la misma.

El objetivo fundamental de la estrategia de negociación fue, en primer lugar, abatir la transferencia de recursos al exterior a través de la reducción del saldo de la deuda y de su servicio, evitando en lo posible renegociaciones que significaran un alivio provisional por la vía de la recalendarización de pagos.

En segundo lugar, se planteó la necesidad de lograr acuerdos que contemplaran la recuperación del crecimiento económico en el corto plazo, ya que se consideró que el excesivo endeudamiento externo representaba un serio obstáculo al crecimiento económico y por consiguiente a la estabilidad social y al desarrollo integral de la nación.⁸⁶

⁸⁵ Elaborado con datos del Banco de México en www.banxico.org.mx, 25/04/03.

⁸⁶ Suárez Dávila, Francisco. "Deuda externa: estrategias y resultados durante las dos últimas décadas", Nacional Financiera, año XLIX, mayo de 1989.

Por otra parte, surgió un consenso entre los países deudores de América Latina sobre la necesidad de flexibilizar las políticas financieras de los países acreedores, luego de una serie de revueltas populares en diversos países del hemisferio que ponían de manifiesto el fracaso de las políticas económicas ortodoxas de ajuste que propiciaban una profundización de la pobreza en varios países. Ejemplo de ello fue lo ocurrido en 1989 en Venezuela, bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez al suscitarse una sublevación popular en protesta del carácter severo de sus políticas económicas, donde se responsabilizó de los hechos al FMI y a los países acreedores.

La posibilidad de que esos sucesos se repitieran con mayor frecuencia y gravedad en diversos países, generó en México que, dentro de la política de seguridad nacional del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se pusiera especial atención a los conflictos sociales que pudieran derivarse de las políticas económicas que hasta ese momento se habían aplicado, por lo que se procedió a impulsar con mayor énfasis un programa de reestructuración de la deuda externa, que se concretó con el Plan Brady, dado a conocer el 10 de marzo de 1989 por el entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady y al cual se anexó México.

El Plan Brady destacaba la importancia de lograr un crecimiento real en los países deudores, bajo el compromiso de seguir aplicando ajustes en sus economías, priorizando las políticas de estímulo a la inversión extranjera, a la repatriación de capitales y al fortalecimiento del ahorro interno; así como el apoyo de la banca comercial acreedora extranjera a través de la aplicación de mecanismo de la reducción de la deuda, lo que generó que momentáneamente se lograran tasas de crecimiento en la economía del país.

Los beneficios de la reestructuración de 1989-1990 se vieron rápidamente en la economía nacional, luego de que aplicara su objetivo de reducir el saldo de la

deuda externa y estimular la inversión extranjera, principalmente a través de financiar proyectos de infraestructura o través de swaps.

Los indicadores para medir el costo de la deuda externa y la capacidad de un país para servirla en términos de producción o uso de divisas, indicaban que en el bienio 1990-1991 la solvencia financiera de México había tenido una mejoría, toda vez que para 1991 el saldo de la deuda representaba el 35.6% el PIB, 27 puntos porcentuales menor al promedio de 1983-1988.⁸⁷

Por otro lado, la inflación descendió notoriamente respecto a la administración anterior, pero el descenso de esta variable económica, necesitaba, como contrapartida al igual que el sexenio anterior, castigar los niveles de crecimiento del PIB, constituyendo así una de las contradicciones centrales del régimen salinista. Por su parte, tanto la balanza comercial, como la de pagos, alcanzaron niveles inesperados. De manera particular esta última llegó a un déficit del orden del 101,973 mdd, situación que fue señalada por el gabinete económico del Presidente Ernesto Zedillo como el causante principal de la debacle financiera de diciembre de 1994.⁸⁸

El presidente Zedillo heredó desde los primeros días de su mandato, la peor crisis que el país ha experimentado desde la gran depresión de 1929. Para paliar los efectos de tan grave situación, su administración instrumentó una estrategia recesiva durante el primer años de su gobierno.

En 1995, la balanza comercial observó un superávit de 7,088 mdd, pero el crecimiento económico tuvo una caída del 6.2 por ciento. Como las autoridades nacionales reconocieron, era la peor crisis desde hace 64 años. Resulta claro que para las autoridades en ese momento, no había más alternativa que las planteadas por la teoría tiempo atrás: reprimir el crecimiento o tratar de expandir

⁸⁷ Elaborado con datos del Banco de México en www.banxico.org.mx, 25/04/03.

⁸⁸ La Jornada, p25, 25 de febrero de 1995.

las exportaciones tan rápido como fuera posible. Durante 1995 se intentaron ambas.

Como se mencionó anteriormente el crecimiento del PIB se derrumbó y la balanza comercial obtuvo una mejoría considerable, sin embargo la balanza de pagos siguió observando un déficit, en este caso mucho menor que de años anteriores. No obstante, esta vez la fórmula recesiva no fue suficiente como para alcanzar la recuperación financiera de la balanza de pagos como sucedió en la administración de De la Madrid.

La razón principal fue el descenso en el ingreso de inversión extranjera, durante 1994 y 1995, la inversión extranjera total fue de 19,154 y de -118 mdd. Comparando estos flujos de inversión con la de años anteriores, observamos que en 1994 se da ya una caída de 14,154 mdd; pero en 1995 el descenso es catastrófico, pues la IE cae en 19,342 mdd. Al caer la inversión extranjera de manera tan estrepitosa, no se pudo seguir financiando el déficit de la cuenta corriente como se había venido haciendo en los años anteriores, precisamente con la IE.⁸⁹

La administración del Presidente Zedillo desarrolló una estrategia de recuperación ante la crisis en la que las exportaciones desempeñaron un papel central. De hecho, se puede afirmar que el orgullo de esa administración en materia de política económica es el crecimiento de las exportaciones, las que en 1994 tuvieron un equivalente a 60.9 mil mdd y en 1999 llegaron a 136 mmdd, es decir en cinco años crecieron 123%.⁹⁰

La expansión de las manufacturas a principios del sexenio se vio favorecido (como en el caso de la inversión extranjera), por la devaluación de 1994-95, con lo cual las exportaciones mexicanas adquirieron momentáneamente una enorme ventaja

⁸⁹ Elaborado con datos del Banco de México sustraídos de: www.bancomex.com.mx, 25/08/03.

⁹⁰ Ibid.

competitiva con el abaratamiento de las mercancías en el exterior, resultado de la devaluación de la moneda nacional.

Por un lado, la devaluación impulsó tremendamente las exportaciones, las cuales crecieron en 1995 en 30.6 por ciento, por otro, la caída de las importaciones que en ese año descendieron en 8.7%, explica el superávit de la balanza comercial de 7,088 mdd, el cual a su vez nos permite entender, en gran medida, el superávit sexenal que hasta 1999 obtuvo la balanza comercial.

Asimismo, tanto México como la mayor parte de las naciones de Latinoamérica padecieron la política de la alza en las tasas de interés internacional, lo que incrementó el costo de la deuda y las presiones sobre el sector externo de sus economías, que se vieron obligadas a instrumentar políticas contraccionistas y devaluatorias para generar superávit de comercio exterior que permitieran hacer frente a los mayores pagos del servicio de la deuda externa.

Para superar el entorno recesivo e inflacionario configurado y encarar los altos niveles de endeudamiento externo, desde fines de los ochenta se pasó a privilegiar las políticas de liberalización financiera, a las que se acompañó de políticas de estabilidad monetario-cambiarío, de ajustes fiscal, de tasas de interés atractivas y de privatización de grandes empresas públicas.

En dicho contexto, se procedió a disminuir la participación del Estado en la regulación de la economía y acelerar las transformaciones estructurales de orientación del mercado en la perspectiva de permitir que las libres fuerzas del mercado regulasen y estructurasen la economía, a través de la liberalización financiera y comercial, y así generar condiciones de confiabilidad para atraer capitales.

De esta forma, se ha acentuado la internacionalización de los procesos productivos y la integración de los mercados financieros internacionales, lo cual ha

integrado y subordinado más a las economías emergentes a las principales economías del mundo.

Como resultado de la liberalización económica, las grandes corporaciones transnacionales aumentan su esfera de influencia y de acumulación a escala mundial. Sus activos reales y financieros, al igual que sus pasivos, están presentes cada vez más en un número mayor de países, lo que aumenta la interconexión de los mercados de mercancías y capitales. Participan tanto en los mercados de producción y comercialización, como en los de dinero, divisas y capitales; por ello exigen la homologación de políticas económicas para salvaguardar los rendimientos de dichos capitales.

La globalización comandada por el capital financiero asume características muy diferentes a las del periodo de internacionalización, que fue comandado por el capital productivo. El capital financiero impone políticas de liberalización económica y de estabilidad monetario-cambiarío, así como de superávit fiscal, y la autonomía de los bancos centrales, lo que facilita el libre movimiento de capital asegura su rentabilidad.

La gran interconexión de los mercados mundiales de dinero, de divisas y de capitales que propicia la liberación financiera permite que la movilidad de capitales entre estos mercados se interrelacionen estrechamente a la variación de las tasas de interés y del tipo de cambio. El entorno de vulnerabilidad y de alto riesgo que configura la liberalización financiera lleva a que se acorte el tiempo de maduración de los activos financieros y que se trate de cubrirlos ante expectativas cambiarias, además de mantener la alta exigencia de liquidez y libre movilidad.

Un instrumento de protección que exige el capital financiero internacional es la estabilización nominal del tipo de cambio, Esta salvaguarda a las inversiones financieras de eventuales desvalorizaciones de su capital, de ahí que las políticas monetaria, crediticia, fiscal y de tasa de interés tienen que adecuarse para

asegurar tanto la estabilidad cambiaria nominal, como la confianza y rentabilidad para promover la entrada de capitales.

De esta manera la liberalización financiera ha obligado a homogeneizar las políticas monetarias y cambiaria de los países para asegurar la estabilización cambiaria que salvaguarde la valorización del capital financiero y evitar acciones especulativas que desestabilicen los mercados cambiarios y financieros.

Estas políticas tienen una incidencia cada vez mayor en la economía y políticas internas de México; lo cual, a su vez, tiene un impacto sobre la política exterior. Esta última vincula todo y tiene repercusiones en todas las áreas y temas de la vida nacional, por lo que los factores internacionales demandan una nueva estrategia en la materia. En México se ha establecido una nueva política exterior a raíz de su inserción en la economía global.

3.3 Las estrategias de Política exterior de México en la era de la globalización. (1988-2003)

Los Acontecimientos mundiales desde el fin de la guerra fría han modificado drásticamente el entorno estratégico de la política exterior de México. Tres son los cambios internacionales más importantes: el paso de una estructura híbrida del poder mundial a otra de carácter unipolar, el avance de la globalización y la creciente relevancia de las instituciones internacionales.

Por un lado se rompe la bipolaridad de la guerra fría y se desintegra el bloque socialista; por otro se consolida la Unión Europea, se establece el Área de Libre Comercio de América del Norte y se concretan acuerdos en otras partes del mundo. México se internacionaliza como consecuencia de la globalización y deja de ser una sociedad aislada del exterior.

A principios de los noventa la élite gobernante de México tomó decisiones en torno al modelo de desarrollo que tendrían importantes consecuencias de largo plazo sobre las estrategias diplomáticas del país frente a los cambios globales. Las principales consecuencias en la política exterior fueron el tránsito de una visión ideológica y legalista al pragmatismo.

Durante las dos últimas décadas, la economía mexicana experimentó sendos cambios en su estructura macro y microeconómica. La reforma económica y estructural llevada a cabo por las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo siguió una estrategia en dos niveles: primero, estabilización macroeconómica (balance del presupuesto aunado a controles más estrictos del crédito, precios y salarios con el fin de romper la inercia inflacionaria) y segundo una reforma estructural (apertura y liberalización comercial, privatización y desregulación de la actividad económica y los mercados financieros).

Esta reforma siguió en lo que se denomina "Consenso de Washington" o neoliberalismo, definido por políticas macroeconómicas con orientación hacia el exterior y capitalismo de libre mercado. Dentro de este esquema la liberalización financiera fue uno de los elementos más importantes en el complejo proceso de reforma económica en México durante los ochenta y noventa.

El objetivo fundamental de esta política de liberalización comercial era insertar a México en la economía mundial, para así fortalecer y garantizar el flujo de capitales externos hacia México. Uno de los principales mecanismos utilizados para alcanzar este objetivo fue la negociación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con los socios comerciales y fuentes de capital financiero más importantes para México: Estados Unidos y Canadá en la administración de Salinas y la Unión Europea con Zedillo.

Para negociar y concluir acuerdos comerciales de esa naturaleza, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que desarrollar una nueva

estrategia en sus políticas económicas exteriores con la finalidad de acercarse a estos países y generar un ambiente caracterizado por la cooperación, por lo que se crearon estructuras burocráticas comprometidas con una nueva política económica exterior.

Desde su mensaje de toma de posesión del 1 de diciembre de 1988⁹¹, Salinas planteó la necesidad de una nueva relación entre México y Estados Unidos al afirmar que su administración buscaría nuevos equilibrios con ese país, como ámbito de oportunidades y diferencias, y que los retos que deriven de esta nueva relación serían resultados mediante un esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa.

Para el gobierno de Salinas, la liberalización comercial y la inserción financiera de México en la economía mundial era una prioridad, particularmente en la región de América del Norte, dada la concentración de flujos comerciales y financieros en esa área. El TLCAN también serviría para generar claridad en las políticas comerciales, flexibilidad tecnológica, concretizar la liberalización comercial e incentivar el flujo de capitales hacia México, aspectos que centraban la política exterior de Carlos Salinas de Gortari.

Si bien el hecho más importante de la administración salinista fue la firma del TLCAN; durante su gobierno se dieron acercamientos importantes con Europa, sin embargo crisis políticas internas al final de su sexenio inhibieron acuerdos, por lo que fue hasta la administración de Ernesto Zedillo cuando se concretizó un acuerdo comercial con la Unión Europea.

Al haberse concretado un acuerdo de suma importancia con Estados Unidos y Canadá en 1994, la estrategia comercial de México consistió en buscar acercamientos comerciales con países o regiones que representaban importantes mercados para las exportaciones mexicanas o fuentes de inversión extranjera

⁹¹ El Universal, p02, 02 de diciembre de 1988.

directa, lo que le permitiría al país dinamizar su comercio y diversificar sus relaciones comerciales.

Durante la década de los noventa la estrategia diplomática de México estuvo también enfocada a mejorar la imagen de nuestro país, no obstante acontecimientos políticos sucedidos al interior durante la primera mitad del decenio, trastocaron en gran parte los planes que en un principio se había fijado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Los asesinatos políticos y el levantamiento armado de 1994 en el estado de Chiapas por el EZLN, obligaron al gobierno de Ernesto Zedillo a priorizar en su política externa la recuperación de la credibilidad e imagen internacional, llevando al gobierno mexicano a adoptar una actitud más complaciente con Estados Unidos en asuntos de inmigración y control de drogas. En el afán de recuperar la credibilidad internacional, a partir de 1995 el gobierno mexicano no tuvo mayor opción que permitir la participación de instituciones internacionales y actores extranjeros en los procesos de democratización del país.

En abierta ruptura con la tradicional postura de desconfianza y aislamiento se optó por fomentar el proceso de globalización económica. Se adoptaron formas de liberalización económica y apertura comercial, y se decidió institucionalizar una asociación económica con Estados Unidos a través TLCAN.

El cambio de rumbo tomado por México, lo ejemplifica bien Kahler⁹², quien afirma que la proclividad hacia la colaboración internacional y el compromiso institucional de los países en transición como México, emana de cuatro dinámicas internas inducidas por la liberalización económica. La primera dinámica obedece al déficit de credibilidad inherente a los gobiernos aperturistas y los regímenes en transición. La segunda dinámica tienen que ver con el cambio en la correlación de

⁹² Kahler, Miles, "Liberalization and foreign policy", New York, Columbia University, 1996.

fuerzas entre distintas burocracias e instancias gubernamentales que la liberalización económica trae consigo.

La tercera dinámica es la creciente internacionalización y movilización de una amplia gama de actores sociales y grupos de interés. La cuarta dinámica es resultado de los efectos colaterales del proceso de apertura económica.

Los nuevos factores internacionales, derivados de la globalización, tienen una incidencia cada vez mayor en la economía y la política internas; lo cual, a su vez, tiene un impacto sobre la política exterior, Esta última lo permea todo, tiene repercusiones en todas las áreas y todos los temas de la vida nacional.

Ante ello, la política exterior cobra cada vez mayor importancia respecto a la política interna y se reduce la distancia entre ambas. En el caso de México, una mayor globalización ha dado lugar a una creciente dependencia del exterior, el país se vuelve cada vez más dependiente del comercio y de las inversiones extranjeras, principalmente de los Estados Unidos, país con el que se realiza el 85% de su intercambio comercial.

La internacionalización de los mercados de capital ha exigido la homologación de las políticas económicas en escala mundial, a fin de evitar la inestabilidad creciente de tales mercados, y la consecuente desvalorización del capital financiero, lo que ha obligado a los gobiernos del mundo a modificar las características de su política exterior, desde que a mediados de la década de los ochentas el fenómeno de la globalización se ha presentado con mayor ímpetu, máxime en lo concerniente a reformas económicas.

La reestructuración de la economía impone directrices y condiciones específicas a la participación de México en el sistema internacional. La prioridad de los factores económicos sobre los factores políticos fue una de las características de la nueva estrategia en su política exterior a partir de la segunda mitad del gobierno de

Miguel de la Madrid, peculiaridad que se profundizó con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuyo eje central de su política exterior fue la inserción de México en la economía internacional, tanto en términos comerciales como financieros.

En tan sólo algunos años, México se hizo miembro de la OMC, OCDE, APEC y el BID. En el ámbito bilateral y regional, México firmó tratados de libre comercio con Chile (1991-1999), Estados Unidos (1994), Bolivia, Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Nicaragua (1998), Israel (2000), el Triángulo del Norte, El Salvador, Honduras, y Guatemala, y la Unión europea (2001) y Japón (2004).

Por lo anterior, se refuerza la tesis que vincula abiertamente la seguridad nacional y la política exterior, donde la necesidad de contar con un "concepto integral" se hace evidente y cuyo eje es la interacción entre lo económico y social, la democracia política, la política de defensa y la política exterior.⁹³ Asimismo dicha vinculación radica en una de las principales atribuciones del Estado, que es la defensa de los legítimos intereses nacionales, que irán en función del proyecto de nación de cada país.

La formulación de toda política exterior tiende a la defensa de los intereses nacionales hacia el exterior. Por ello es que a la política exterior, la podemos entender como una estrategia o programa planeado encaminado a alcanzar metas específicas, definidas por los intereses nacionales. El interés nacional y la seguridad nacional están asociados con la política exterior. La cual está diseñada para salvaguardar los intereses de cada nación, y por lo tanto debemos asumir que el fin último de esta política debe ser la preservación y afirmación de la soberanía y seguridad nacional, adquiriendo esta última nuevas connotaciones ante el nuevo panorama internacional, creando recurrentemente nuevos temas en la agenda de seguridad nacional o colectiva.⁹⁴

⁹³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. p9.

⁹⁴ Castillo Tapia, Fernando, op. Cit., p 12.

Algunos temas de la "nueva agenda" de seguridad, como el narcotráfico, la migración y la deuda externa de las naciones en vías de desarrollo, rebasan las capacidades de los países, planteándose de esta manera una perspectiva mundial y regional de la seguridad que repercute necesariamente sobre el concepto tradicional de soberanía y por consiguiente, en el diseño de la política exterior y de la seguridad nacional de todos los países.

La política exterior de México ha sido un instrumento fundamental para la preservación y fortalecimiento de sus intereses en el exterior, así como de su soberanía. La base de la diplomacia mexicana son los principios de política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención en asuntos internos de los Estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, principios que ante los cambios geopolíticos internacionales adquieren gradualmente una mayor vigencia.

La liberalización económica y la apertura política han derivado en un alto nivel de fragmentación del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. Las responsabilidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores han disminuido mientras que las Secretarías de Economía, Energía y Hacienda, han asumido un papel cada vez más activo en la definición y conducción de la agenda económica internacional del país.

Para alcanzar sus metas de política exterior, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que crear una organización burocrática que fuera capaz de alcanzar sus objetivos, en efecto, hasta 1988 se carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior, particularmente en el área de comercio internacional, aún cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores poseía

facultades legales para ello, ésta se vio imposibilitada de atender en su totalidad los asuntos que involucraban al país en ese entonces.

Por ello se otorgaron facultades importantes a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que funcionó como la promotora del comercio interior y exterior, la industria y la inversión extranjera, por lo que el entonces Jefe del Ejecutivo Federal inició su reestructuración privilegiando la contratación de funcionarios con una alta especialidad en materia económica internacional.

Estas reformas constituían el soporte para que la SECOFI desempeñara adecuadamente sus funciones en materia de comercio internacional que fueron reforzadas, ya que la Relaciones Exteriores cedió las atribuciones que tenía con relación a acuerdos comerciales internacionales.

Por lo anterior la SECOFI sustituyó a Relaciones Exteriores como la entidad burocrática encargada de la coordinación y ejecución de la política económica exterior mexicana, debido a la escasa experiencia en asuntos comerciales internacionales, la ausencia de incentivos para apoyar la nueva agenda de política económica, y también por lo que se consideraba, la visión tradicional de sus miembros.

Zedillo mantuvo esta estructura burocrática y optó por continuar con la apertura comercial a través de las negociaciones internacionales, lo que lo llevó a concretar un acuerdo comercial con la Unión Europea que consta de apartados en materia política y económica, razón por la cual el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo delimitó responsabilidades a las secretarías de Comercio y Relaciones Exteriores.

Con Ernesto Zedillo, la Secretaría de Relaciones Exteriores desempeñó un papel mucho más destacado en la negociación del Acuerdo comercial con la Unión Europea, dadas las características del mismo presentándose con ello un respeto

mayor a la estructura jurídica e institucional a las atribuciones de esta Secretaría, en comparación al proceso de negociación del TLCAN.

El diálogo político y la cooperación, como componentes principales del acuerdo con la Unión Europea, fomentaron una participación mayor de Relaciones Exteriores, no obstante el aspecto comercial recayó preponderantemente en la SECOFI, lo que contribuyó a una reestructuración de los ámbitos de competencia de la chancillería, hasta antes encargada única del manejo de la política exterior de México.

Asimismo, la creciente importancia de los nuevos temas de seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado, han conducido a una participación cada vez más activa y directa de las agencias encargadas de la seguridad pública.

México entró a la era de la interdependencia económica bajo condiciones de vulnerabilidad extrema, determinada por la secuencia de crisis económicas sexenales desde los años setenta y ochenta, el declive mundial de los precios del petróleo, y la integración con Estados Unidos. La necesidad urgente de capital extranjero forzó a México a acelerar sus reformas económicas y a buscar la institucionalización de una asociación económica con Estados Unidos.

La asociación económica con Estados Unidos ha tenido efectos positivos y negativos, positivos en el cumplimiento de los objetivos inmediatos de establecer un sector exportador industrial, atraer flujos de inversión extranjera directa y asegurar el acceso al mercado estadounidense.

Entre los principales aspectos negativos de la liberalización se encuentran la dependencia del crecimiento económico tanto en el mercado de Estados Unidos como en los flujos de capital internacionales, la distribución in equitativa de los beneficios del auge exportador a través de regiones y sectores, principalmente la

industria maquiladora y los estados industrializados del norte de México, y el creciente componente de importación en las exportaciones mexicanas.

El TLC incrementó la importancia estratégica de México para Estados Unidos, al mismo tiempo que intensificó la expansión de los lazos económicos y sociales entre ambos países. Las crecientes conexiones bilaterales y la proximidad geográfica han ampliado la dependencia de México hacia Estados Unidos.

El razonamiento central del TLC, ratificado en 1994, descansaba en una reconsideración estratégica del gobierno salinista: y asumía que la proximidad geográfica con Norteamérica no constituía más una amenaza real o potencial a la seguridad nacional, como históricamente otros gobiernos habían argumentado de manera implícita, sino todo lo contrario, en ese entonces se presentaba como una oportunidad digna de ser aprovechada, dado que nos daría acceso al mayor mercado mundial de bienes y servicios de alta tecnología, así como de salida a las exportaciones mexicanas.

Este acuerdo comercial impactó decididamente en las agendas de seguridad nacional de ambos países, para el vecino del norte, el tráfico de drogas proveniente de México, y la emigración de trabajadores indocumentados vendrían a considerarse como los focos rojos a atender en lo inmediato.

El sólo hecho de haber sido firmado el Tratado de Libre Comercio (TLC), implicaba en su momento y ahora, tal vez a destiempo, todo un proceso de investigación, toda vez que si el país no se encontraba preparado, real y no ficticiamente, se corría o se está corriendo el riesgo de vulnerar la Seguridad Nacional, al no estar preparados para las exigencias de la competitividad que ahora marca la denominada "geoeconomía" y que atentaría principalmente a la soberanía e independencia nacionales, aspectos que analizaremos en el siguiente apartado.

3.4 Impacto del TLCAN en la Agenda de Seguridad Nacional de México y Estados Unidos

Desde el fin de la guerra fría, con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos considera que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos no estatales y se deben confrontar nuevas amenazas no convencionales. En consecuencia, Estados Unidos pretende que el Tratado de Libre Comercio también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que su doctrina de seguridad es totalmente transnacional.

México se ha opuesto a esta concepción, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía y nacionalismo. Sin embargo, México es la parte más débil de la alianza trinacional, lo cual lleva a plantear que los altos niveles de corrupción en cuerpos policíacos se vuelve una posible amenaza a la seguridad de la región de América del Norte.

En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inicio de estas misiones. La participación en misiones de paz destaca por un elemento básico de la política exterior canadiense: la promoción de la seguridad humana.

El tema más importante en el ámbito de los tres gobiernos es la falta de armonía institucional existente entre México y sus dos socios. En materia de seguridad y defensa, esta deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policíacos y de impartición de justicia, hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia. Esto provoca diferencias en las posibilidades y capacidades para enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos de seguridad y defensa. Sin duda, el principal problema

es el narcotráfico como fenómeno transnacional con implicaciones regionales, y, después del 11 de septiembre, el terrorismo internacional, principalmente el de origen islámico.

Entre los tres gobiernos se ha desarrollado una cooperación sin precedente para combatir las amenazas. En 1996 inició un ambicioso programa de entrenamiento de Estados Unidos hacia el ejército, la armada y los cuerpos policíacos mexicanos responsables de la guerra al narcotráfico. La justificación ante el Congreso es la concentración del esfuerzo de cooperación en la guerra contra las drogas.

Entre 1996 y el año 2000, el Programa Internacional de Control de Narcóticos entregó a México 30.2 millones de dólares; el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar otorgó a México casi 4 millones de dólares y entrenó a casi 1,000 militares; en 1997 y 1998 se entregó equipo militar por 38 millones de dólares. El Programa de Asistencia Sección 1004 contra las drogas otorgó 64 millones de dólares en 1997, 1998 y 1999; El Programa 1031 contra las Drogas entregó 8 millones de dólares en 1997; en 1996 y 1997 se entregó equipo usado en buenas condiciones por un monto de 2.5 millones de dólares; en ventas de equipo en los programas gobierno a gobierno se vendieron 77 millones de dólares; y en ventas comerciales se autorizó bajo licencia 450 millones de dólares⁹⁵.

En el equipo adquirido por las fuerzas armadas mexicanas destaca un lote de 73 helicópteros UH-1H (mismos que fueron devueltos generando un gran conflicto entre ambos países) y 3 fragatas tipo Knox para la Armada. Esta cooperación militar se considera sin precedentes desde la segunda guerra mundial. Entre otros resultados de ésta cooperación está el apoyo para que la nueva doctrina de guerra del ejército, armada y fuerza aérea, basada en las fuerzas especiales (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales -GAFEs) sea posible concretar con eficiencia.

⁹⁵ Elaborado con datos extraídos de ww.dea.gov, 12/11/2003

El desarrollo de los GAFEs, después de la aparición del conflicto zapatista, es una prioridad en todas las zonas militares y navales del país.⁹⁶

El otro aspecto donde hay notables diferencias entre México y Estados Unidos, con importantes repercusiones para la seguridad nacional, es el de la migración. Actualmente se estiman en 12 millones de personas nacidas en México viviendo en Estados Unidos, de las cuáles la mitad no tienen legalizada su residencia ni su permiso laboral. Se calcula en 8 mil millones de dólares el valor de las remesas que anualmente se envían a México por este concepto, dirigiéndose a familias rurales en estados pobres de México como Oaxaca, Puebla, Zacatecas, Guerrero, Michoacán, donde en algunos estados las remesas son la fuente principal de ingresos económicos.

Este tema se incorporó como el principal en la agenda binacional por parte del gobierno de México en la visita de Estado de Vicente Fox a Estados Unidos entre el 4 y el 7 de septiembre de 2001. Por ello, el debate sobre los impactos del TLCAN en la seguridad de México es que se ha abierto la posibilidad de que se transforme la relación de México con Estados Unidos y Canadá, de una vecindad producto de la cercanía geográfica, a una "asociación inevitable". O sea, en los conceptos geopolíticos de Estados Unidos la frontera geográfica, por el hecho de serlo, debe llevar a la cooperación y al establecimiento de compromisos de largo plazo. El gran problema para México es que se sigue considerando como el socio débil de la alianza trinacional.

Sin embargo, el TLC norteamericano presenta desafíos a la diplomacia y la seguridad nacional de México. La integración económica con Estados Unidos y Canadá presentan como tendencia que cuando un país cambia sus coordenadas de sus relaciones con el exterior, también en el nivel de la seguridad tiene que presentarse un proceso de cooperación e integración (modelo europeo y recientemente en el cono sur).

⁹⁶ www.dca.gov.usa, 12/11/2003

Así, en el pensamiento estratégico de Estados Unidos, se menciona que no hay coherencia en materia de seguridad en Norteamérica, por la resistencia del "nacionalismo" mexicano. Para Estados Unidos, la interdependencia, que deriva en mayor integración, debe conducir a esfuerzos multinacionales en materia política y defensa: "En Norteamérica es imposible separar los asuntos domésticos de Canadá, México y los Estados Unidos. Todos los conflictos nacionales llevan a los decisores políticos a negociarlos como problemas regionales, debido a que todos tienen un impacto transfronterizo".⁹⁷ .

El problema es que a fin de siglo los conceptos de "seguridad nacional", tanto en Estados Unidos como en México, adquieren nuevas vertientes, para convertirse, en México, en "bi-nacional" o "norteamericano". O sea, desaparece poco a poco la frontera por las repercusiones transnacionales de los conflictos. Además, se disuelven los viejos enemigos a la seguridad nacional (comunismo) y aparecen el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, los conflictos étnicos, etcétera, como los riesgos emergentes.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense enfocó todas sus áreas de seguridad nacional a contrarrestar el terrorismo, y convocó a todos los gobiernos del mundo a emprender una guerra global contra este mal, sustentada en una nueva doctrina de seguridad la cual justifica y promueve los ataques preventivos, logrando que el Congreso estadounidense aprobara la creación del Departamento de seguridad Interna, el cual cuenta con amplios poderes.

Lo anterior deja ver con claridad de que en Estados Unidos se ha impuesto la convicción de que la misma apertura que ha promovido la globalización e integración económica, ha demostrado ser también una fuente de vulnerabilidad. Ante ello, Estados Unidos ha adoptado un sinnúmero de medidas para que sus

⁹⁷ National Defense University, Strategic Assesment 1997, Washington, 1997, p. 70.

fronteras y su territorio sean más seguros, medidas que han sido catalogadas como irracionales por diversos analistas internacionales, y que han llevado a otras naciones a aplicar medidas similares en sus naciones, so pena de sufrir sanciones económicas y comerciales si se niegan a aplicarlas.

Inexorablemente, por ser vecino inmediato, México se ha visto afectado por las medidas de seguridad impuestas por los Estados Unidos. El 11 de septiembre de 2001, las autoridades estadounidenses establecieron medidas de seguridad en sus fronteras. El departamento de Aduanas aplicó el nivel 1 de alerta (inspección extremada y constante),⁹⁸ el flujo comercial de las empresas se vio afectado, generando con ellos pérdidas millonarias para las industrias.

Antes de septiembre 11 de 2001, el asunto principal de la agenda bilateral era la denominada "Gran iniciativa", es decir la búsqueda de una mayor integración económica y social entre los dos países la cual incluía una propuesta para permitir la entrada de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y de legalizar a los trabajadores que ya viven en ese país; sin embargo a partir de los ataques terroristas de septiembre 11, Estados Unidos consideró que uno de los objetivos del TLCAN, la integración entre los tres países firmantes, constituía ahora un problema de seguridad nacional.

Los ataques de septiembre 11 plantean un desafío para los socios del TLCAN, el incremento de las medidas de seguridad en los puntos de acceso a territorio estadounidense generarán mayores costos de operación, lo que afectará la capacidad productiva de México, por ello es evidente que ambos gobiernos establezcan mecanismos de cooperación que satisfaga a ambos sus preocupaciones de seguridad, esta alianza deberá basarse en una nueva política de manejo inteligente de las fronteras, una política migratoria y en su caso una alianza militar que potencialice la cooperación entre los servicios de inteligencia de

⁹⁸ La Jornada, 12 de septiembre de 2001, p9.

ambos países para minimizar cualquier riesgo a la seguridad binacional que afecte la relación de ambos países.

México tiene dos agendas de seguridad nacional: la interna y la externa, sin embargo, los nuevos conflictos internos tienen evidentes repercusiones externas e impactan notablemente en la diplomacia. Por ejemplo, la crisis de Chiapas lleva al gobierno de México a considerar la negociación con la guerrilla (EZLN) tanto por cuestión de política interna, como por las presiones internacionales. Incluso nuevos actores de la arena internacional ejercen gran influencia, como los organismos no-gubernamentales.

Incluso la democratización del país se interpreta en Estados Unidos como un asunto de seguridad, por el potencial de ingobernabilidad e "incertidumbre" del cambio político mexicano. De igual manera, la debilidad de las estructuras económicas mexicanas se ven en Washington como un problema de seguridad para Estados Unidos: "El principal, asunto para Estados Unidos en México es la incapacidad del gobierno para reformarse a sí mismo y lograr una estabilidad política y económica"⁹⁹. Incluso, se agrega que una vez firmado el Tratado de Libre Comercio, hasta la corrupción se transforma en peligro a la seguridad porque impediría que se expandiera la vigencia de la ley y la legitimidad y credibilidad del gobierno mexicano.

El principal problema de seguridad en los noventa es el del narcotráfico. Durante la segunda guerra, Estados Unidos promovió el cultivo de marihuana y opio en los campos mexicanos. Eras plantas medicinales para evitar los denominados "males de guerra" y coadyuvar al fortalecimiento físico de los hombres en combate, Después, cuando se desmovilizaron los millones de soldados de Estados Unidos, se generó una demanda permanente de esos productos. Hubo un boom económico en el campo mexicano.

⁹⁹ Strategic Assesment 1997, p. 72

En los años cincuenta se declararon ilegales los cultivos, pero la demanda en Estados Unidos y la capacidad productiva en México permanecieron. Dada la magnitud del crecimiento en la industria del narcotráfico, fue hasta mediados de la década de los setenta cuando el gobierno estadounidense comenzó a considerare a éste un problema a su seguridad.

A fines de los setenta ingresa a la escena la cocaína, y su gran poder destructivo y corruptor de líderes políticos, comandantes militares, funcionarios de aduanas, etcétera. La generación de campesinos y empresarios vinculados a los carteles, es lo que lo convierte en problema de seguridad. Rápidamente fue un conflicto transnacional, debido a que los empresarios colombianos de la cocaína controlaron los circuitos de comercialización, creando loa grupos criminales más ricos y poderosos del mundo, a la par de las mafias chinas, japonesas e italianas. México fue un trampolín ideal para el comercio y el lavado de dinero.

En los ochenta fue clasificado el narcotráfico dentro del llamado "conflicto de baja intensidad" por los estrategas del Pentágono, y comenzó la presión de Estados Unidos a México para el desmantelamiento de las mafias. La DEA inicia sus actividades, incluso violando sus agentes las leyes mexicanas.

En los noventa, la presión lleva a buscar que las fuerzas armadas sean las que combatan a los carteles. El problema es que se duda de la eficiencia de las fuerzas armadas (pues la guerra hay que hacerla en los sistemas financieros, industriales y comerciales que colaboran en el lavado de las ganancias; en el nivel del consumo -en el propio territorio de Estados Unidos-; corrompe oficiales de gobierno en todos los niveles, siendo el más peligroso el militar; etcétera). Esta guerra se ha convertido en uno de los principales elementos de la seguridad "norteamericana".

Han aparecido conflictos de la posguerra fría (como la guerrilla de Chiapas). El impacto del neoliberalismo y el desmantelamiento del Estado ha generado masas

de seres humanos "disfuncionales", que buscan sobrevivir en el subempleo, la economía informal, las actividades criminales y también emigran a Estados Unidos buscando sobrevivir.

También emerge la "seguridad pública" como problema de viabilidad de convivencia ciudadana y seguridad nacional, y se ha involucrado al ejército sin éxito para combatir el delito. Se observa una gran incapacidad del gobierno mexicano para combatir el poder del crimen organizado e impedir la corrupción que se genera por la asociación entre funcionarios y delincuentes.

Otra dimensión de la seguridad entre México y Estados Unidos tiene que ver con la vigencia del TLCAN en muchos de sus capítulos. Aunque el tratado se restringe a lo comercial, de forma indirecta impacta la seguridad, tanto por las desigualdades evidentes y que pueden afectar gravemente a México, como el asunto agrícola, como los temas de energía (petróleo y electricidad) y los de medio ambiente (principalmente en la frontera).

Hay gran cantidad de compromisos firmados en esta materia. En particular, México además de ser país fronterizo, ante la grave inestabilidad internacional, también es un país petrolero y uno de los principales abastecedores de Estados Unidos. El tema de la reforma a las leyes mexicanas de inversión en el sector energético se considera de alta prioridad para ambos gobiernos, principalmente el estadounidense que ya ha considerado a los países proveedores de recursos energéticos como de "alta prioridad" en la defensa de sus intereses, dada la alta dependencia que tiene la economía estadounidense de fuentes de energía tradicional como el petróleo y el gas natural.

En este sentido, resulta inocultable el grave deterioro de la capacidad del gobierno mexicano para orientar la explotación de nuestros recursos petroleros con independencia del exterior y de acuerdo a las necesidades y legítimos intereses del país. Las condiciones gravosas y humillantes que le fueron impuestas a

cambio del préstamo estadounidense por 20,000 millones de dólares en 1995 y las modificaciones a la legislación en materia de petroquímica para abrir la industria del gas natural a compañías privadas, pueden tener una lectura que lleva a la pérdida de rectoría del Estado sobre este sector estratégico.

El gobierno estadounidense ha admitido que la Importación de petróleo, se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para ese país. Después de un largo proceso de explotación intensiva de sus yacimientos de petróleo, Estados Unidos enfrenta ahora el agotamiento de sus reservas más accesibles, por lo que ha debido satisfacer su demanda interna mediante volúmenes crecientes de crudo barato proveniente del exterior, principalmente de México, por razones estratégicas.

Dicho país es, con mucho, el mayor consumidor de petróleo crudo en el mundo (25% del total) y el segundo mayor productor (13% del total); pero solo posee el 2% del total mundial de reservas probadas¹⁰⁰, cuya duración sería solo de nueve años, a los actuales niveles de producción.

Esta situación ha profundizado notablemente su dependencia del petróleo importado: mientras en 1970 el 14% del consumo de ese energético se satisfacía mediante importaciones, en 1994 esa participación asciende al 50%, además en el periodo referido, Estados Unidos redujo significativamente su producción interna de petróleo crudo (en 32%), pero su consumo creció en forma sostenida (en 49%); por ello, las importaciones debieron incrementarse espectacularmente (en 429%)¹⁰¹.

Los esfuerzos que gobierno y empresas estadounidenses realizan desde mediados de los años 70's para encontrar fuentes alternas que sustituyan al petróleo como generador de energía, han dado escasos resultados, el

¹⁰⁰ www.eia.doe.gov, 25/01/2004

¹⁰¹ *ibid.*

departamento de energía de ese país estima que tal situación prevalecerá al menos durante los próximos 20 años.

A la fecha, Estados Unidos ha logrado reducir significativamente su dependencia de las lejanas y conflictivas zonas petroleras y sustituirlas en parte por fuentes más cercanas y confiables. Entre 1982 y 2002 sus importaciones procedentes del medio oriente, África y el lejano oriente se redujeron del 83 al 40% del total, mientras que las provenientes de tres países del continente americano (México, Canadá y Venezuela) cuadruplicaron su participación al pasar del 11 al 43%.¹⁰²

Sin embargo, se considera necesario reducir aun más esa dependencia y vulnerabilidad, para protegerse de los drásticos cambios de precio e interrupciones bruscas en el suministro de petróleo importado. Por mucho tiempo seguirán vigentes las palabras del entonces presidente de los Estados Unidos George Bush, aseguró que uno de los objetivos básicos de ese país es "reducir la dependencia de nosotros, de nuestros amigos y aliados respecto de proveedores inseguros, pues ello nos representa grandes beneficios de seguridad nacional"¹⁰³.

La firma del Tratado de Libre Comercio vino a darle fuerza jurídica a un fenómeno ya en proceso, mediante el cual las economías mexicana y canadiense se integran en forma subordinada a la de Estados Unidos. En el fondo, si las asimetrías existentes entre los tres países no fueron consideradas dentro de dicho acuerdo, no fue por descuido. A diferencia de lo sucedido en el proceso de integración de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), Estados Unidos no pretende eliminarlas sino, más bien, aprovecharlas para construirse ventajas, buscando consolidar su posición para enfrentar en mejores condiciones la competencia de los otros bloques comerciales.

¹⁰² Elaborado con datos extraídos de www.pemex.com.mx, 26/01/2204

¹⁰³ La Jornada, 19 de octubre de 1991, p14

En esta lógica, resulta de vital importancia para Estados Unidos el asegurarse el acceso irrestricto a las reservas de petróleo crudo que poseen sus dos socios de la región. Y aun cuando respecto a Canadá ya logró ese propósito, su verdadero interés radica en las reservas petroleras que posee México; no solo las reservas probadas (equivalentes a 10 veces las de Canadá), sino también y fundamentalmente las reservas potenciales, cuya magnitud es mucho mayor.

Las presiones del gobierno estadounidense coincidieron con la posición adoptada por el gobierno mexicano, que, operando bajo la lógica de un Estado rentista, a partir de 1982 decidió usar a PEMEX como una mera fuente de divisas vía exportaciones de crudo, de las que hasta antes de la firma de los acuerdos del rescate financiero estadounidense (febrero de 1995) se venía apropiando mediante una elevada carga impositiva para resolver sus necesidades financieras, principalmente el servicio de la deuda externa.

Así, aun desde la época de auge el discurso oficial ha venido afirmando que el objetivo central de PEMEX es producir petróleo crudo suficiente para satisfacer la demanda interna de combustible, destinando a la exportación sólo los excedentes, un análisis atento de los hechos demuestra que esa afirmación es falsa. Las cifras señalan que entre 1977 y 1994, frente a un incremento significativo del volumen producido (174%), el consumo interno creció lentamente (77%), pero las exportaciones aumentan en forma explosiva (544%).¹⁰⁴ Asimismo, la participación del petróleo en el valor total de las exportaciones de PEMEX se ha mantenido prácticamente por arriba del 90%.

De esa forma, pareciera que la satisfacción de la demanda interna de combustible, mas que un autentico objetivo, ha sido la pantalla para ocultar que durante los tres últimos sexenios la verdadera decisión ha sido consolidar a PEMEX como monoexportador de petróleo crudo.

¹⁰⁴ *ibid.*

De la misma manera, diversos indicadores permiten afirmar que las exportaciones de crudo mexicano se han canalizado crecientemente hacia Estados Unidos, lo que da evidencia de que sus presiones para convertir a México en un proveedor seguro de crudo ha dado resultado. Entre 1977 y 1994 el volumen total exportado de crudo mexicano creció en 19%, el destinado a Estados Unidos aumentó en 80%; ello se logró a expensas de reducir en 39% el volumen canalizado a otros países. En consecuencia medido como porcentaje de nuestra producción total de crudo, el volumen destinado al mercado estadounidense paso del 23 al 36% entre 1981 y 1994; mientras que como porcentaje del total de crudo exportado, paso del 49 al 74% en el mismo periodo.¹⁰⁵

En síntesis, puede afirmarse que desde la perspectiva de los países productores y exportadores de petróleo (miembros o no de la OPEP), la práctica de incrementar el volumen exportado cuando su precio esta bajando es una política totalmente errada, pues con ello se contribuye a saturar el mercado y a retroalimentar la tendencia descendente de los precios, lo que a su vez los conduce a incrementar más aun el volumen exportado para compensar las nuevas caídas de precios, creando así un circulo perverso que solo beneficia a los grandes países consumidores.

Sin lugar a dudas, y desde el punto de vista estratégicamente comercial, actuar de este modo ha sido un mal negocio para México. Lo es aun peor, en términos de seguridad nacional, si se considera que el petróleo es un recurso natural, agotable y de carácter innegablemente estratégico en las relaciones internacionales, en especial con Estados Unidos.

Pero los perjuicios para México no terminan ahí. A fin de cumplir con una creciente plataforma de exportación de petróleo crudo, PEMEX ha debido aplicar ritmos de extracción que van mas allá de lo técnicamente razonable. Tal sobreexplotación

¹⁰⁵ Elaborado con datos extraídos de www.pemex.gob.mx, 26/01/2004

provoca despilfarro de hidrocarburos y severos daños al ambiente en las zonas de extracción petrolera.

Los acuerdos firmados a raíz del préstamo Estadounidense por veinte mil millones de dólares reforzaron esta tendencia a sobre explotar los yacimientos, pues, México quedó comprometido a mantener una, plataforma mínima de exportación petrolera que garantice el pago de ese préstamo. Este y otros compromisos contenidos en tales acuerdos atentan contra la soberanía y la seguridad nacional de México.

Se requiere extensas y numerosas explicaciones para precisar con detalle las innumerables violaciones a la soberanía y seguridad de la nación que contienen los acuerdos referidos. Las principales violaciones en materia de petróleo serían las siguientes:

- El gobierno mexicano se comprometió no solo a otorgar en garantía prendaria sus ingresos futuros por exportaciones petroleras, sino también a impedir que se aplique - interna o externamente- cualquier gravamen o hipoteca a sus derechos de cobro sobre dichas exportaciones.
- Mediante este mecanismo el gobierno estadounidense consagra para sí el dominio o soberanía sobre el petróleo mexicano. El gobierno de Ernesto Zedillo permitió que en los hechos un gobierno extranjero se colocase por encima de nuestra Constitución y se comprometió además a obedecer no lo que dispone ésta, sino lo que dicte ese gobierno extranjero en su propio interés.

Otro candado o garantía complementaria impuesta a y aceptada por México es el compromiso de garantizar un nivel mínimo en el volumen y valor de las exportaciones petroleras. En los hechos ello significa que, durante los primeros cinco años de vigencia de los acuerdos el volumen de crudo exportado no será

inferior a un millón de barriles diarios, y el valor anual de sus exportaciones totales no será menor a seis mil millones de dólares.

Con ello, México renuncia a determinar, con autonomía y conforme a sus propios intereses, los volúmenes extraídos y exportados de petróleo crudo, amarrándose a aplicar en el futuro una determinada política petrolera que va en contra de los intereses estratégicos y económicos del país. Esto viene a confirmar y reforzar el hecho de que el petróleo ya no está bajo el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación, como ordena el artículo 27 constitucional.

Con el pretexto de verificar si PEMEX mantiene la capacidad de pago necesaria para cumplir con las obligaciones derivadas de los acuerdos, esa paraestatal quedó obligada a lo siguiente:

- a) Entregar cualquier información que le solicite Estados Unidos sobre su estrategia de operación, producción, compras, ingresos esperados por exportaciones, situación financiera, planes sobre exploración y desarrollo de campos petroleros, etc.
- b) Aceptar que auditores externos (nombrados por el gobierno estadounidense, pero pagados por PEMEX) revisen en cualquier momento sus sistemas de información y registros contables.

En síntesis, PEMEX quedó comprometido a entregar a un gobierno extranjero información estratégica que toda empresa guarda celosamente y evita que conozcan sus competidores, pues de ello depende su sobre vivencia y crecimiento en un mundo cada vez mas globalizado e interdependiente.

Así, lo que constituye un delito penado por las leyes internacionales (el espionaje industrial), el gobierno estadounidense lo ejerce impunemente y sin restricción alguna en PEMEX, pues cuenta con la cobertura legal que le otorgan los

acuerdos. Además, esa paraestatal quedó sujeta a una especie de intervención general de dicho gobierno, que al intervenir la gestión operativa y en la planeación estratégica de esa empresa puede imponer cierta orientación en los aspectos centrales de la política petrolera mexicana, acorde a sus intereses.

Ello representa para México grandes riesgos de soberanía y seguridad nacional, pues prácticamente se pierde el control y usufructo sobre el sector petrolero, que es el de mayor peso económico y estratégico con que cuenta el país para impulsar un desarrollo económico auto sustentable, con relativa independencia política y con equilibrio social.

Por lo anterior podemos concluir que mediante las condiciones impuestas al gobierno de México en febrero de 1995 a cambio de su rescate financiero, el gobierno estadounidense ha terminado por asegurar su acceso privilegiado a las reservas petroleras localizadas en México, convirtiendo así el petróleo mexicano en pieza clave de su seguridad energética. Para Estados Unidos ello equivale a extender fuera de sus fronteras sus "intereses nacionales". Desde su óptica, las zonas petroleras de México han pasado a formar parte de las áreas que son vitales para su seguridad nacional; mismas que protegen utilizando incluso la fuerza militar.

Las implicaciones para nuestra soberanía y seguridad nacional son evidentes: como en el pasado, México está impedido para dominar y exportar sus recursos petroleros en la forma que considere mas adecuada para sus intereses nacionales, dando lugar a que surjan conflictos con su vecino y socio cuando México intente cambiar la situación a su favor.

La historia y los hechos actuales demuestran que en nuestra relación petrolera con Estados Unidos, todo lo que favorece los objetivos de seguridad nacional de ese país, va en contra de los nuestros.

Por lo antes expuesto, me permito proponer la adecuación de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, relativo a las facultades y obligaciones del presidente y concretamente en su fracción X en lo relativo a las facultades que le otorga para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, a fin de limitar esas facultades para evitar que en un futuro se sigan comprometiendo los recursos petroleros, que son los de mayor peso económico y estratégico con que cuenta el país, que de no estar hipotecados como a la fecha, permitirían un desarrollo económico sustentable, con Independencia política y equilibrio social, sin implicaciones para nuestra soberanía y seguridad nacional.

Por otro lado, es preciso señalar que aunque prevalecen diferencias en materia de seguridad hemisférica e internacional entre México y Estados Unidos, y de intereses de cada uno de los países, la intensidad de la cooperación sigue su curso ininterrumpido en lo que respecta a la relación estrictamente binacional. Por ello, en materia de seguridad, entre ambos países se debe distinguir en qué nivel de la seguridad y qué relación guarda con las políticas internas en ambos. Creer que las diferencias de opinión en el Consejo de Seguridad de la ONU pudieron deteriorar la relación de cooperación binacional es no conocer lo complejo de las relaciones entre ambos países.

Ante ello aparece una disyuntiva, que la seguridad nacional de México seguirá respondiendo a parámetros internos, o, por vez primera, los elementos externos tendrán influencia determinante. Si esto es así, la seguridad nacional del siglo XXI pondrá en tensión las políticas exteriores y de defensa, debido a que sus principios y doctrinas, que permanecen vigentes, se rigen con los parámetros clásicos de soberanía absoluta, y están impregnadas de una ideología nacionalista que claramente no se acopla a la acción de las naciones en el nuevo contexto internacional de regionalización y globalización.

La concentración económica, derivada de esta estrategia, tenderá a generar un desarrollo económico, político y social, más desigual y con ello escenarios adecuados o propicios para que se desprenda una mayor inconformidad por parte de la sociedad afectada negativamente. En este marco, estas condiciones, influyen para agitar las masas, las corrientes sociológicas de izquierda, reales y ficticias o de membrete, llámense oportunistas o chantajistas; los partidos de oposición, pero en mayor medida las condiciones de pobreza y pobreza extrema, así como la marginación de las poblaciones.

La debilidad competitiva del campo mexicano, si es que se puede decir que esta última existe en nuestro país, que afloró con el movimiento y postura que han asumido las diversas organizaciones campesinas, hizo evidente la inadecuada estructura productiva de este sector como para entrar en competencia con el agro estadounidense y/o canadiense, entramos al Tratado de Libre Comercio de manera desventajosa, la tendencia es que crecerá en mayor medida la dependencia comercial con los Estados Unidos de Norteamérica.

Por otro lado, y como consecuencia de la firma y posteriormente, el ingreso al Tratado de Libre Comercio, predomina el riesgo de que se acentúen las diferencias socioeconómicas, no sólo entre los estados que conforman la República Mexicana, sino entre las ciudades, comunidades, regiones y zonas, afectando a la mayoría de la población, por no haberse contemplado un desarrollo integral, correlacionado y coordinado, ya que se presume haberse considerado de manera privilegiada, la integración de estados y/o zonas con mayor competitividad, mismas que a la vez contenían una infraestructura y superestructura mas desarrollada, en ese ámbito no se descarta que implícitamente se hayan tomado en cuenta los sectores empresariales, grupos y familias con más capacidad económica.

La firma del TLC por parte del gobierno de México se fundamentó en varios argumentos. Primero, que permitiría aumentar el volumen de exportaciones

mexicanas de manera sostenida y cierta, libre de barreras y prácticas proteccionistas, lo que a su vez contribuiría a programaciones productivas de largo plazo y a la sólida articulación de redes de mercado,

Un segundo argumento esgrimido era que el TLC contribuiría a crear numerosas fuentes de empleo, con alta capacitación laboral y productividad y con el uso de tecnología moderna. La tercera justificación expresada radicaba en que el TLC atraería inversión productiva extranjera, indispensable para "complementar" a la inversión nacional en áreas de alto riesgo o con carencias de tecnología de punta.

La última justificante apuntaba que las empresas estatales y paraestatales (sistema carretero, ferroviario, petrolero, minero, etc.), así como los diversos sectores del área agropecuaria, debían abrirse al capital externo e interno para "beneficiarse" organizativa, tecnológica y financieramente de ambos capitales y del expansivo mercado norteamericano.

Todo lo anterior se enmarcaba y justificaba bajo un conjunto de razonamientos complementarios: la única manera de optimizar y racionalizar el uso de los recursos naturales como fuerzas productivas es en manos privadas, nacionales o internacionales y no bajo propiedad del Estado; la mejor manera de elevar la productividad del recurso humano y de la competitividad empresarial es mediante la eliminación de los diversos subsidios estatales a ambos y la apertura del mercado interno a la competencia externa.

Sin embargo los resultados no han sido alentadores y como apunta John Saxe Fernández,¹⁰⁶ de continuar las fuertes tendencias de integración subordinada a la Unión Americana seremos un Estado colonial o semicolonial norteamericano dentro de poco tiempo. Proyección que responde a indicadores generales que

¹⁰⁶ John Saxe-Fernández, "La privatización del sector estratégico y las 'exigencias' del mercado", en *Memoria*, 169, México, agosto, 1999, p65.

conforman un definido proceso de desnacionalización manifestado a varios niveles:

- 1) La condicionalidad externa perfilada durante la toma de decisiones financieras, económicas y sociales.
- 2) El mal uso y concesión de los recursos naturales estratégicos (petróleo, gas natural, minerales) y la infraestructura de comunicación (terrestre, ferroviaria, marítima y satelital) del territorio nacional, así como la desprotección de los recursos humanos.
- 3) La concesión a industrias extranjeras de la propiedad de la planta productiva privada y estatal, tanto agrícola, comercial, industrial y financiera.

3.5 Presiones Internas y Externas Para la Implementación de la Apertura Comercial.

El Fondo Monetario Internacional ha sido un instrumento de dominación en manos de los países que tienen un poder decisivo en las políticas dictadas a seguir por el organismo, tales como Estados Unidos y Alemania. Dichas políticas han constituido fundamentalmente en imponer acuerdos de estabilización que implican austeridad, las cuales se traducen en obstáculos reales para el desarrollo económico de los llamados países "débiles".

Incluso en últimas fechas se han aplicado condiciones favorables al gran capital, a las empresas multinacionales, haciendo que las actividades de los gobiernos favorezcan al sector privado: que rijan las fuerzas del mercado, la libertad cambiara y que disminuya el aparato burocrático y el gasto social, argumentando

luchar contra la indiferencia y el derroche¹⁰⁷, políticas que sin embargo, restringen el crecimiento económico nacional.

En el caso de México a partir de 1982 se evidenciaron los fracasos económicos que condujeron a una crisis económica de gran envergadura sobresaliendo la falta de liquidez del Estado mexicano para hacer frente a sus compromisos financieros externos. Ante ello países acreedores optaron por asumir una postura más exigente para que se corrigieran los desequilibrios económicos a fin de continuar otorgando líneas de crédito.

En ese entonces se presentaron varios factores endógenos y exógenos que obligaron a modificar la política económica y comercial de México, uno de ellos fue la situación global de la economía estadounidense, la cual atravesaba serios problemas de estabilización y busco junto con el F.M.I y el Banco Mundial que economías emergentes adoptaran nuevos lineamientos económicos que permitieran una mayor flexibilidad del comercio internacional y se abrieran canales propicios para la canalización de recursos financieros y productos.

Para ello el gobierno estadounidense aplicó el Sistema generalizado de Preferencia Arancelarias como mecanismo de acceso a su mercado, bajo ciertas condiciones de desregulación que debían aplicar los países que pretendían acceder a su mercado, entre los que destacaban la prohibición a reglamentar la inversión estadounidense y abrir zonas de libre comercio con Estados Unidos.

Por su parte el Fondo Monetario Internacional exigió al gobierno mexicano, a través de sus cartas de intención, que, a diferencia de las anteriores, estas exigían de forma más clara, una reforma de sus sistemas de protección arancelaria.

De acuerdo con la Carta de Intención de México al F.M.I. firmada en noviembre de 1982 se estipula que se harán revisiones al Sistema de Protección Arancelaria, los

¹⁰⁷ A. Chapoy; *"Ruptura del Sistema Monetario Internacional"*, U.N.A.M., 1979, México p65.

incentivos a las exportaciones y la eliminación del permiso previo a la importación. Como bien apunta Arturo Ortiz Wadgymar¹⁰⁸ las presiones externas prontamente encontraron eco al interior del país que argumentaron que sólo la apertura al exterior y el ingreso al GATT fomentarian un desarrollo económico sostenible.

Los argumentos esgrimidos, menciona Ortiz Wadgymar, se centraron en cinco posiciones fundamentales:

1. La necesidad de eliminar la sobreprotección a una industria de invernadero, al contra con un mercado cautivo que sólo produce artículos de mala calidad y alto precios.
2. Tomar como ejemplo a Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, que ha logrado altas tasas de crecimiento al seguir un modelo de apertura.
3. La urgencia de diversificar exportaciones para contra con las divisas suficientes y hacer frente a los compromisos financieros externos.
4. La reconversión industrial que significa la modernización para aumentar la productividad, mejorar la calidad y competir en lo interno y externo.
5. Aplicar políticas comerciales y reformas constitucionales que permitan la inversión extranjera en sectores estratégicos, como el energético.

Si bien estos puntos pueden coadyuvar en un repunte de las condiciones económicas de México, estas han mostrado saldos negativos toda vez que se han aplicado de forma errónea ya que la ausencia de apoyos a la industria pequeña y mediana nacional han derivado en una incapacidad para hacer frente a la apertura comercial y a los altos estándares de productividad de las empresas transnacionales, mientras se siga careciendo de una política industrial de alcance

¹⁰⁸ Ortiz Wadgymar, op cit, p 145.

que favorezca a la industria nacional, los efectos negativos continuarán presentándose en detrimento de los niveles de empleo y bienestar social.

Los lineamientos dictados por el F.M.I. contribuyen a mantener las relaciones comerciales tradicionales, incluyendo lógicamente, el mantenimiento de la dependencia económica y financiera de los países pobres respecto a las grandes potencias y la persistencia de las desigualdades en las relaciones económicas internacionales.¹⁰⁹

La Institución no se preocupa de analizar si el déficit persistente de algunos países es consecuencia necesaria de un superávit persistente en otros, y de ser así, practicar ajustes en los superavitarios, como el control del Fondo no ha cambiado de manos, dicho organismo seguirá procurando por todos los medios posibles, como lo ha hecho hasta ahora, mantener el predominio estadounidenses y conservar el actual sistema¹¹⁰; por lo que dichas políticas continuarán siendo sujeto de controversias dados los resultados que han arrojado hasta el momento.

3.5.1 Las Políticas de Desarrollo Promovidas Por el F.M.I. en México

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son los organismos financieros internacionales que están más directamente vinculados a las economías latinoamericanas. Son un producto de la reorganización del capitalismo bajo la hegemonía norteamericana, después de la Segunda Guerra Mundial, y han jugado un papel importante en el periodo de expansión de la economía estadounidense iniciado a raíz del plan Marshall.

La función de estos organismos es nominalmente técnica. El F.M.I. tiene un papel monetario, mientras el Banco Mundial debe promover estrategias de desarrollo en

¹⁰⁹ R. Campos, "*El F.M.I. y la deuda externa Mexicana, Crisis y estabilización*", Ed. Plaza y Valdés, México 1993 P.19

¹¹⁰ *Ibid.* P 69.

los países miembros. Sin embargo, estas funciones en la práctica tienen un contenido político, no sólo porque estimulan el desarrollo capitalista al aplicar una economía de libre mercado sino también, por que refuerzan las relaciones imperialistas entre centro y periferia, generalmente a expensas de las economías llamadas subdesarrolladas.

El papel del Fondo Monetario Internacional tiene dos aspectos que sobresalen, en primer lugar consiste en ayudar a equilibrar las balanzas de pago de países con déficit comercial. Para ello dispone de recursos financieros que están a la disposición de los mismos que necesiten para corregir dichos desajustes, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones estipuladas en las cartas de intención.

Sus fondos sirven para complementar las reservas de los países miembros, y así evitar crisis de pagos que afecten las relaciones comerciales internacionales. Actualmente la causa más importante de posibles crisis de pagos internacionales representa el servicio de la deuda. A principios del siglo XX los países que se encontraban con problemas financieros recurrían con frecuencia a la moratoria de la deuda. Los préstamos del Fondo en esencia, tratan de impedir iniciativas de este orden, este organismo aunado a lo anterior regula las relaciones monetarias internacionales, regulación necesaria desde que el valor de las monedas no es determinado por una relación con el oro.

Las políticas promovidas por estos organismos internacionales privilegian la rentabilidad de capital financiero y actúan en detrimento del capital productivo, de la dinámica de acumulación de las empresas y del ingreso de los individuos, lo que termina por presionar sobre los fundamentos económicos y comprometen la capacidad de pago del servicio de la deuda interna y externa.

Ello se ha traducido en problemas de inestabilidad bancaria y en intervencionismo creciente del Fondo Monetario Internacional que transfiere recursos a las economías con problemas a fin de que puedan cubrir sus obligaciones financieras

y evitar la generalización de crisis de pagos que comprometan al sistema financiero internacional, con la condición de realizar reformas estructurales que faciliten la liberalización financiera y comercial.

La liberalización financiera obliga a defender a toda costa la estabilidad monetaria-cambiaria, puesto que junto con las altas tasa de interés, garantiza la rentabilidad de capital financiero, la cual asegura un flujo estable para financiar la liberalización económica predominante.

De ahí que proceda a instrumentar políticas fiscales contraccionistas para evitar impactos sobre los precios y el sector externo que debilita el tipo de cambio. A esto le acompañan políticas de privatización y extranjerización de activos público para atraer capitales y asegurar montos de reservas internacionales que refuercen la estabilidad cambiaria nominal, la cual terminan apreciando.

Las políticas de estabilidad monetaria y el conjunto de políticas que la acompañan, dirigidas a alcanzar fundamentos económicos que afinan dicha estabilidad, configuran un contexto recesivo y de apreciación cambiaria que afecta negativamente la dinámica de acumulación y de ingreso, lo que, aunado a las altas tasas de interés, dificulta la inversión y genera problemas para reembolsar el pago de las deudas contraídas, lo que a su vez lleva a la inestabilidad financiera.

Así, se prefiere contraer la actividad económica y acentuar los problemas de insolvencia e inestabilidad bancaria, antes que permitir presiones inflacionarias y devaluatorias que comprometan la operatividad de la liberalización financiera predominante. La pérdida de competitividad generada por la apreciación cambiaria incide negativamente en el sector externo, el cual se ve afectado además por los problemas de oferta que se derivan de políticas contraccionistas.

El contexto recesivo y de menor dinámica de acumulación afecta la captación tributaria y causa problemas de inestabilidad bancaria. Tal situación, además de

restringir el crédito, incide negativamente en las finanzas públicas, lo que compromete los fundamentos económicos y mantiene el clima de incertidumbre y vulnerabilidad de la economía.

Por lo tanto, en vez de que las políticas económicas que buscan la estabilidad monetaria y los llamados fundamentos económicos aseguran la estabilidad financiera, la desestabilizan a su vez debilitan los ajustes macroeconómicos y la moneda e impiden el crecimiento económico sostenido.

En México, la entrada de capital ha permitido un crecimiento en cuanto a captación de Inversión extranjera. Sin embargo, ello no se ha traducido en igual ritmo de crecimiento de la inversión productiva, y no ha tenido efectos positivos en la balanza de comercio exterior ni en el ahorro interno.

La entrada de capitales ha permitido financiar el déficit de cuenta corriente y por lo tanto mantiene el flujo comercial. La expansión crediticia que se dio de 1989 a 1994 se derivó tanto de la afluencia de capitales a los países emergentes, como la mayor disponibilidad de créditos externos que obtuvieron los bancos nacionales, los cuales se canalizaron sobre todo al sector comercio y servicios, y al mercado bursátil para ofrecer condiciones de rentabilidad, pero sin que ello tuviera efectos positivos en la esfera productiva.

De esta forma la liberalización financiera ha distanciado más al sector bancario de la esfera productiva. Mientras permanezca la política económica a favor de la valorización del capital financiero no habrá condiciones para favorecer la inversión productiva.

De igual forma, las políticas económicas aplicadas en México han tenido dos tipos de problemas: el primero de ellos, que ha cobrado una importancia mayor a partir de la liberalización financiera y de la inversión extranjera producto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; precisamente a la supeditación respecto de

la inversión extranjera para el equilibrio de las finanzas nacionales y de la balanza de pagos.

El segundo que ha tenido un papel central en la industrialización, es el alto nivel de importación de tecnología, la que también, a través de los déficit en la balanza comercial, ha sido una fuente permanente de desequilibrios ara la balanza de pagos.

El problema de la importación tecnológica, radica en el hecho de que la planta productiva nacional es incapaz de crear este tipo de bienes, y por lo tanto necesita, para que el proceso de acumulación siga adelante, de una cantidad cada vez mayor de importaciones, con lo que se siguen alimentando los déficit en balanza comercial y en la balanza de pagos.

La industrialización mexicana no ha sido capaz de desarrollar un sector fuerte de bienes de capital, por lo que el alto nivel de importación de tecnología e insumos trabaja como un factor en la reproducción de las crisis al depender el crecimiento económico de las importaciones de maquinaria e insumos: aquellas generan un déficit comercial que es una parte importante del déficit de la balanza de pagos.

Sin embargo, aunque los déficit continúan dándose y tienden a aumentar, las tasas de crecimiento económico tienden a ser cada vez menores. Bajo la aplicación de políticas neoliberales, las cosa han empeorado respecto a periodos anteriores: de acuerdo a datos del Banco Interamericano de Desarrollo, en el periodo entre 1970 y 1980, el crecimiento económico observó un aumento de 6.6%, entre 1980 y 1990; el crecimiento del PIB fue de 1.7% y de 1995 a 2002 ha sido sólo de 0.48%.¹¹¹

¹¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y social de América latina, Informe 2003, p 65.

Por su parte los datos del Banco de México nos hablan de un crecimiento del más del 5 por ciento durante las administraciones de Luis Echeverría y López Portillo y de un crecimiento 0 (cero) con De la Madrid, así como uno menor de 3% con Salinas y Zedillo, resultados muy por debajo a las expectativas planteadas en el Plan nacional de Desarrollo 1989-1994, o las altas tasa de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.

En lo que va de la administración de Vicente Fox Quesada, el crecimiento económico se ha visto estancado lo que ha llevado a que en casi tres años de gobierno sólo se hayan alcanzado tasas de 1.0% anual promedio. Ante ello es evidente que con bajas tasas de crecimiento económico, la economía mexicana no es capaz de manejar las demandas sociales como empleo, salarios con un poder de compra, reactivación del mercado interno, vivienda, salud y educación, demandas que contienen un vasto potencial de conflictos sociales y que hasta hace poco tiempo habían sido objeto de poca atención por parte de los gobiernos y menos aún del sector privado.

No obstante se convierten en factores potenciales de riesgo para la estabilidad social y política que se estipula dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en especial en su apartado de Seguridad Nacional, específicamente en el punto de Gobernabilidad democrática.

Esta situación parece maximizarse cuando observamos que la industrialización en México, parece estar estancada, dedicándose a la maquila de bienes manufacturados. No existe una política para desarrollar el sector de bienes de capital, ni existe tampoco una política interna clara. En los años recientes, el creciente incremento en el nivel de exportaciones del país se debe de manera importante al papel que desempeñan las maquiladoras, que las autoridades de comercio las han reclasificado como exportaciones manufactureras.

Por lo anterior, México necesita instrumentar una política industrial orientada a desarrollar su propia tecnología, adaptando y desarrollando algunos de los bienes de capital que ahora se compran del exterior e insertamos en las condiciones mexicanas. Lecciones derivadas de otras economías (Corea), muestran que estas propuestas son posibles y realizables.

De otra manera, si la política industrial no se define y orienta en términos de crear este sector de bienes de capital y se invierten en otros sectores de lata tecnología, el mecanismo de alto nivel de importación quedará incólume y con una capacidad completa para seguir generando crisis tras crisis en la economía mexicana.

Hasta ahora, la dinámica de la industrialización mexicana ha probado ser vulnerable, más allá de las estrategias de política económica seguidas desde 1970. Ya sean políticas neoliberales o con intervención estatal, las crisis derivadas del desequilibrio del sector externo han estado presentes en la economía mexicana. Si el problema de la dependencia tecnológica y de la desarticulación de los sectores productivos no es tratado de manera adecuada, se seguirá engendrando desequilibrios severos.

Por otro lado diversos sectores, tanto productivos como académicos, han expresado la preocupación por el sesgo que la industrialización ha tomado en el país, argumentando que desde hace varios años se ha carecido de una política industrial estructurada que promueva la modernización e integración del sector, señalando además que en las últimas administraciones se ha apoyado básicamente a los exportadores relegando el comercio interior y por consiguiente descuidando a las pequeñas y medianas industrias que integran el 86% de la industria nacional.

Desde la administración de Salinas, el país ha tenido graves carencias en términos de política industrial, lo que coloca a la economía mexicana en situaciones de grave vulnerabilidad y desventaja en el proceso de globalización.

Debilidades que se acentuarán en caso de no corregirse estas graves deficiencias de la política económica.

Recientemente el sector empresarial ha exteriorizado su descontento con la política industrial que sigue el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, al considerar que ésta continúa sin proporcionar las herramientas que requieren, planteando que la mejor política industrial es la que no existe. Por su parte, la asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT), manifiesta que el gobierno de Vicente Fox Quesada ha sido uno de los más cruentos y difíciles para las micro, pequeña y medianas industrias, y agrega que el país está cada vez más cerca de convertirse en un exportador de mano de obra barata y en siervo de oligopolios extranjeros.¹¹²

Debemos recordar que la estrategia tendiente a transformar a México en un país exportador de manufacturas respondió a que el modelo de industrialización anterior, el de sustitución de importaciones, había llegado a su fase "difícil", la sustitución de bienes de capital a fines de los años sesenta.

En la actualidad, dentro del conjunto de las exportaciones totales, las maquiladoras juegan un papel importante, las exportaciones maquiladoras han mantenido un papel sumamente importante en el volumen tanto de las exportaciones globales con un promedio de 40 por ciento o más desde 1992, así como al interior de la estructura de exportación manufacturera, en donde se observan un porcentaje mayor, por arriba del 45% de participación llegando en 1999 a más del 50%, porcentaje que ya tenía a principios de la década actual.

El problema central aquí es que la industria mexicana juega solamente un papel de ensamble, sin haber podido incorporar a los procesos de maquila componentes nacionales en proporciones importantes. Los productos de origen nacional que se

¹¹² La Jornada, 18 de mayo 2003 P.23

incorporan en el proceso maquilador, como lo plantea René Villareal,¹¹³ es tan sólo el 3 por ciento y, por otra parte, la industria maquiladora compró en el exterior 50 mil millones de dólares afectando con esto la balanza comercial.

Lo que se observa en el campo de las maquiladoras es sintomático de lo que sucede en el resto de la industria nacional: se exportan grandes cantidades, pero para realizar esa exportación se lleva a cabo una enorme importación de maquinaria e insumos que la industria nacional difícilmente puede proveer, situación que podría revertirse si existiera una adecuada política industrial.

En el sector industrial, como en otros, es necesario que la política industrial promueva la integración de diversas ramas industriales, lo que llevaría a una reactivación de la actividad industrial, al fortalecimiento de las cadenas productivas y a la integración de los sectores productivos. Por otro lado, desde la óptica financiera, una política de integración de los sectores productivos implicaría dejar de importar cierta maquinaria e insumos; frenar, aunque parcialmente, el deterioro de la balanza comercial y de pagos, lo cual en gran medida se debe a la desarticulación de los sectores industriales y económicos en general. Por ello es indispensable el poner en marcha una política industrial integradora y coherente con las necesidades del país.

La liberalización y desregulación de los mercados han facilitado y ampliado las prácticas especulativas. Éstas han alterado las estructuras de las ganancias en beneficio de la esfera productiva, lo que favorece la transferencia de recursos a dicho sector, generándose *booms* bursátiles que han retroalimentado las especulaciones bursátiles y financieras, las cuales se han traducido en crisis financieras recurrentes en América Latina, no siendo México ajeno a este proceso.

Dichas políticas han acentuado la globalización de las grandes empresas de los países desarrolladas y llevado a la internacionalización de los mercados

¹¹³ La Jornada, 24 de julio de 1999, p 30.

productivos y financieros nacionales, lo que ha aumentado la vulnerabilidad y la subordinación de las economías emergentes frente al comportamiento de los mercados internacionales.

A diferencia de las características de la creciente integración entre las economías que se dio hasta la década de los setenta, proceso comandado por el capital productivo, en los últimos años el capital financiero internacional es el que ha encabezado la llamada globalización.

La reducción y eliminación de las barreras al libre movimiento de capitales entre países ha traído como resultado una mayor interrelación de los mercados financieros que ha favorecido a los mercados de capitales y, sobre todo a quienes especulan con ello.

Con la liberalización y desregulación financiera el capital tiene la libertad de establecerse en un país y en los mercados de bienes de capitales o de divisas, donde más le convenga para mejorar su dinámica de acumulación. Asimismo, en dicho proceso los bancos dejan de estar sujetos a la reglamentación y supervisión de las autoridades monetarias en materia de determinación de tasa de interés, acceso al financiamiento externo y política de disponibilidad y asignación de créditos.

De esta forma, se han acentuado los movimientos de capitales, aprovechando los diferenciales de tasa de interés, las paridades monetarias y los rendimientos ofrecidos a los mercados de capitales.

La liberalización financiera ha impulsado el movimiento de capitales en mayor medida que los movimientos de mercancías. Asimismo, en los últimos años los flujos de inversión extranjera directa están registrando un incremento potencial. Se duplicaron en la primera mitad de los años ochenta (50 mil millones de dólares

anuales), y en la segunda mitad pasaron a ser 166 mil millones, más de tres veces respecto a la primera mitad.¹¹⁴

La liberalización y la desregulación financiera apartan a la banca de la esfera productiva a favor de los mercados financieros, la transnacionalización de los bancos y la gran compenetración de los mercados de capital y de la escala internacional, cuya dinámica, como hasta hace pocas décadas, asociada a la esfera productiva y al comercio internacional, sino que ahora se centra y retroalimiente principalmente en sus propios mercados financieros, sin tener un efecto favorable en la esfera productiva y la dinámica de las economías.

En el caso de México, la política cambiaria, al anclar el peso una paridad nominal fija con el dólar para bajar la inflación, atenta contra las condiciones de competitividad, de acumulación y de pago de las empresas, lo que acrecienta las carteras vencidas. Asimismo, las políticas contraccionistas dirigidas a disminuir las presiones inflacionarias restringen el mercado interno, las ventas e ingresos de las empresas e individuos, lo que impide contar con la solvencia necesaria para hacer frente al pago de las obligaciones financieras.

Por su parte, el alza de la tasa de interés contribuye a la apreciación de la moneda y a disminuir la competitividad y la acumulación de las empresas, y por otro lado, crece en mayor proporción que el ingreso de las empresas e individuos, lo cual genera problemas de sobreendeudamiento, de carteras vencidas y de inestabilidad bancaria.

Al darse el alza de la tasa de interés en un contexto de apreciación cambiaria y restricción fiscal y crediticia se genera un fuerte impacto sobre los sectores altamente endeudados y se desestabilizo al sector bancario. Las presiones que la elevación de la tasa de interés ejerce sobre las finanzas públicas, tanto por el mayor costo de la deuda pública, como por los recursos que el gobierno tiene que

¹¹⁴ Datos obtenidos de www.imf.org.

canalizar a la banca para evitar su quiebra generalizada ante los problemas de cartera vencida que enfrenta, llevan al gobierno a acentuar su política contraccionista para evitar el déficit público, lo cual tiene serias repercusiones no sólo en la actividad económica, sino también en el desempleo y la inestabilidad financiera.

La liberalización económica, así, no asegura las condiciones productivas, ni financieras y macroeconómicas necesarias para compatibilizar la menor inflación y crecimiento económico y sostenido. Por el contrario, genera presiones permanentes sobre los fundamentos macroeconómicos que condenan a la economía a políticas contraccionistas que redundan en una menor dinámica de acumulación y de crecimiento, y en inestabilidad del sector bancario nacional.

Mientras la economía tenga fundamentos económicos sólidos (finanzas públicas y cuenta corriente de balanza de pagos), que alejen las expectativas devaluatorias, atraerá capitales a sus mercados financieros. Asimismo, éstos fluirán a la economía si ésta cuenta con amplios activos públicos rentables susceptibles de ser vendidos y cuyo producto sea suficiente para garantizar el financiamiento del déficit de cuenta corriente, así como la inestabilidad cambiaria.

Cuando resurgen las presiones sobre el sector externo (sea por las apreciaciones cambiarias configuradas, como por los rezagos productivos y competitivos) se trastocan los fundamentos macroeconómicos, por lo que desaparecen las condiciones de confianza y los elementos que propician las ganancias ficticias.

Al cambiar las expectativas de estabilidad monetaria por los problemas del sector externo y por los provenientes de las turbulencias financieras internacionales, se ve comprometida la rentabilidad del capital financiero, lo que frena su entrada y propicia su salida.

Los créditos del F.M.I. son para equilibrar balanzas de pagos deficitarias, sin embargo la mayoría de las ocasiones imponen políticas restrictivas que limitan el desarrollo de estos países. Atraer capital extranjero en forma de inversión directa, mejorar precios para los productos de exportación, o frenar la importación de ciertos productos no son fáciles de efectuar sin provocar trastornos sociales. Cualquier política económica con el único objetivo de equilibrar desajustes financieros toma tiempo para obtener los resultados deseados.

En últimas fechas, varios países de América Latina han recurrido a bancos privados con el objeto de equilibrar déficit comerciales, ya que estas instituciones privadas no sugieren cambios en las políticas económicas de los países solicitantes, sin embargo el F.M.I., no deja de ser la institución mayormente recurrida para estas operaciones. La razón de esto, para evitar recurrir al F.M.I., son las condiciones que impone esta institución para conceder los préstamos, que presuponen una reorientación de las políticas económicas.

Una línea de créditos en el F.M.I. es concedida sólo cuando el país que la recibe acepta introducir medidas de política económica como las siguientes:

- I. Liberalización del Comercio Internacional
- II. Abolición de los controles de Cambio
- III. Políticas restrictivas de carácter antiinflacionario
- IV. Control del crédito bancario
- V. Disminución del gasto público
- VI. Control de salarios
- VII. Atracción de inversión Extranjera Directa.

Obviamente las condiciones impuestas a cada país dependerán de circunstancias propias y la habilidad de los negociadores al respecto. El F.M.I. puede ser más estricto cuando el país solicitante no tiene otras alternativas de crédito (bancos privados), además la política de los países capitalistas centrales, que controlan la

dirección del F.M.I. nos permite comprender las condiciones impuestas en cada caso particular, basta con recordar que tanto el F.M.I. y el Banco Mundial reflejan más que cualquier otra institución internacional, los intereses de los Estados Unidos, máxime si el objeto en discusión es América Latina.

En cualquier caso, lo que llama la atención de las políticas del F.M.I. es su carácter contradictorio, cuando se aplican a los países de la periferia, como son los de América Latina. Si los préstamos que concede son para equilibrar balanzas de pagos y las políticas económicas que promueve tiene como objeto sanear los déficits comerciales resulta difícil creer que la liberalización del comercio internacional y la abolición de los controles de cambio vayan a mejorar la situación financiera de un país y al mismo tiempo, vayan a estimular el desarrollo nacional, lógicamente podemos deducir un empobrecimiento en las reservas monetarias de un país a menos que se opte por un endeudamiento en cantidades considerables.

Al suprimir el control de cambios en una etapa recesiva, éste favorece la huida de capitales. Al liberalizar el comercio el capital disponible fruto del endeudamiento y la inversión especulativa, preferirá orientarse hacia actividades comerciales no productivas ya que ofrecen menor riesgo y mayor rentabilidad a corto plazo.

Ambos componentes de las políticas económicas recomendadas por el F.M.I., liberalización del Comercio Internacional y abolición del control de cambios, son bien vistos por la comunidad financiera internacional ya que permiten la expansión de las relaciones capitalistas a escala mundial.

La globalización, que se caracteriza por la integración de los mercados financieros y la libre circulación del capital a través de las fronteras, se acepta hoy como un rasgo permanente de la economía mundial. Todos los países pueden beneficiarse, gozando de mayor inversión y un mejor nivel de vida, pero muchos han quedado marginados.

Lo anterior hace evidente que el fenómeno de la globalización traerá consigo diversas problemáticas que impactarán determinantemente en la consecución de los objetivos nacionales, es decir en la política de seguridad nacional. Dada la multiplicidad de vertientes que en materia de riesgos pueda tener la globalización, en el siguiente capítulo se establecerán aquellos que en mayor grado pueden incidir negativamente en la política de seguridad nacional.

CAPÍTULO IV AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y PROSPECTIVAS, EN EL NUEVO ENTORNO MUNDIAL.

4.1 La política exterior de México como medio de la preservación de la Seguridad Nacional.

Fundamentada en principios que se han forjado a lo largo de nuestra historia, la política exterior de México es un instrumento decisivo para la preservación y el fortalecimiento de la soberanía nacional y por consiguiente de la seguridad de la nación. Durante muchos años el concepto de seguridad nacional estuvo asociado a los planteamientos geopolíticos que ofrecieron en el periodo de la guerra fría las dos principales potencias: Estados Unidos y la entonces Unión Soviética.

Con la caída del bloque socialista en Europa Oriental, la seguridad nacional se convierte en " un sistema donde confluyen políticos, economistas, intelectuales, analistas y militares, para conformar toda una gama de organismos y acciones destinadas a preservar la existencia de un Estado, Con ello el ámbito de exclusividad militar sobre esta materia fue ampliamente rebasado",¹¹⁵ derivado de la nueva estructura del sistema político internacional.

La vinculación entre política exterior y seguridad nacional parte del hecho que durante la guerra fría, los conflictos políticos entre las dos potencias antagónicas exportaron a sus respectivos confines geográficos la idea de que las fronteras geográficas entre sus zonas de injerencia debían ser reforzadas por fronteras ideológicas que impidieran el avance de las influencias políticas contrarias, así durante este periodo tomó fuerza la tesis de que el principal enemigo a la seguridad nacional de México, y en toda América Latina, era el interno, es decir grupos con ideas comunistas e influenciados en primera instancia por los gobiernos comunistas y posteriormente por el régimen castrista de Cuba.

¹¹⁵ Vega Garcia, Gerardo C.R., Seguridad Nacional. Concepto, Organización y método. Colegio de la Defensa Nacional, Mexico, 1988. p7.

En este sentido, Estados Unidos proporcionó asesoría militar a numerosas naciones de América Latina para contrarrestar la insurgencia interna a través de una ofensiva anticomunista, donde México no fue la excepción y la doctrina de seguridad nacional tuvo impacto en la política exterior, principalmente en lo concerniente a las relaciones con la nación norteamericana.

Así mismo, cobró fuerza la tesis que expone que una de las principales atribuciones del Estado es la defensa de los legítimos intereses nacionales, con lo que lleva a los Estados a procurar su propia seguridad a través de su propia política exterior.

Las actuales circunstancias internacionales ofrecen nuevos factores que obligan a redefinir la agenda de política de seguridad nacional, por lo que se han ido incorporando nuevos temas como lo son la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo económico y el abatimiento de la pobreza extrema, por lo que se ha ido modificando la política comercial para así enfrentar con mayor éxito los riesgos y desafíos que enfrentan México en el nuevo escenario internacional.

Como se mencionó en el segundo capítulo, no se puede eximir que de la política comercial depende en parte el dinamismo de su política exterior y a la inversa, cuyos ejes rectores deben partir de la importancia de los objetivos nacionales en la determinación del interés y seguridad nacional, piedras angulares de la política exterior de los Estados¹¹⁶.

Asimismo debemos entender que la doctrina de seguridad nacional recae necesariamente en el ejercicio de la política exterior y, en esta medida, el planteamiento de la seguridad nacional entendido como una práctica integral, es

116 Castillo Tapia, Fernando. Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI, ENEP Acatlán, UNAM, México, 2000, p1

una condición indispensable para la formulación e instrumentación de la diplomacia mexicana.

Entre política interna y política exterior existe una indisoluble vinculación en cuyo eje central se encuentra la aplicación del poder nacional orientado hacia la búsqueda y consecución de los objetivos nacionales. Dicha vinculación se hace más manifiesta en un contexto internacional caracterizado por el rápido evolucionismo en aspectos tecnológicos, la creciente interdependencia de los actores políticos internacionales que ha traído consigo la globalización.

De ahí la necesidad de que consideren oportuna y adecuadamente los riesgos a la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales, que pudiera traer consigo la coyuntura internacional en constante evolución.

La noción de seguridad nacional subyace en el ejercicio de la política exterior de cualquier nación, en el caso de nuestro país, ésta se fundamenta en principios que son resultado de nuestra historia y que han caracterizado a México como una nación pacifista y respetuosa de las decisiones soberanas de cualquier país.

Ante ello, la política exterior cobra cada vez mayor importancia respecto a la política interna y se reduce la distancia entre ambas. La reestructuración de la economía impone directrices y condiciones específicas a la participación de México en el sistema internacional. La prioridad de los factores económicos sobre los factores políticos fue una de las características de la nueva estrategia en su política exterior a partir de la segunda mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, aspectos que se profundizaron en las administraciones subsecuentes, cuyo eje central de su política exterior fue la inserción de México en la economía internacional, tanto en términos comerciales como financieros.

Ante ello se refuerza la tesis que vincula abiertamente la seguridad nacional y la política exterior, donde la necesidad de contar con un "concepto integral" se hace

evidente y cuyo eje es la interacción entre lo económico y social, la democracia política, la política de defensa y la política exterior.¹¹⁷ Asimismo dicha vinculación radica en una de las principales atribuciones del Estado, que es la defensa de los legítimos intereses nacionales, que irán en función del proyecto de nación de cada país.

Desde luego, la formulación de toda política exterior tiende a la defensa de los intereses nacionales hacia el exterior. En efecto, el interés nacional y la seguridad nacional están asociados con la política exterior. La cual está diseñada para salvaguardar los intereses de cada nación, y por lo tanto debemos asumir que el fin último de esta política debe ser la preservación y afirmación de la soberanía y seguridad nacional, adquiriendo esta última nuevas connotaciones ante el nuevo panorama internacional, creando recurrentemente nuevos temas en la agenda de seguridad nacional o colectiva¹¹⁸.

Por otra parte, resulta cada vez más evidente, que algunos temas de la "nueva agenda" de seguridad, como el narcotráfico, la migración y la deuda externa de las naciones en vías de desarrollo, rebasan las capacidades de los países, planteándose de esta manera una perspectiva mundial y regional de la seguridad que repercute necesariamente sobre el concepto tradicional de soberanía y por consiguiente, en el diseño de la política exterior y de la seguridad nacional, léase regional, hemisférica o colectiva.

La política exterior de México ha sido un instrumento fundamental para la preservación y fortalecimiento de sus intereses en el exterior, así como de su soberanía. El fundamento del quehacer diplomático son los principios de la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención en asuntos internos de los Estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la

¹¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

¹¹⁸ Castillo tapia, op. Cit. P12.

amenaza del uso de la fuerza; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, principios que ante los cambios derivados de la globalización adquieren una mayor relevancia.

Estos principios, que fueron elevados a rango constitucional el 11 de mayo de 1988¹¹⁹, y sirvieron como punto de partida para una participación más activa de México en el escenario internacional, dada la coyuntura de ese entonces que obligó a muchos países a modificar sus lineamientos de política exterior y por consiguiente comercial, a fin de insertarse con mayor efectividad en la globalización y sus diversas manifestaciones, principalmente en las vertientes política y económica.

Ante ello, los principios de política exterior de México continuarán siendo el eje rector del quehacer diplomático de México e inexorablemente cobrarán mayor vigencia, ya que el continuo evolucionismo en la política internacional obligará a México a asumir una actitud de mayor participación en el ámbito internacional y será necesario que nuestra nación se mantenga fiel a la doctrina que la ha caracterizado.

Lo anterior advierte que las relaciones entre los Estados y los nuevos actores del sistema internacional serán, en el corto plazo, de mayor dinamismo, lo que hará que se presenten nuevos riesgos a la defensa de los intereses nacionales, entre los que destaca la inestabilidad económica, que será en un futuro uno de los aspectos centrales de la política de seguridad nacional, ya que enfrentar crisis económicas recurrentes sin una solvencia financiera, lleva inexorablemente a la permanencia de conflictos sociales de gran envergadura que obstaculizan el pleno desarrollo de la nación.

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1988, México.

4.2 Amenazas económicas a la Seguridad Nacional de México en el marco de la Globalización.

La realidad internacional actual admite de forma limitada la terminología militar en el concepto de seguridad nacional. En su lugar existe la necesidad de ajustar las concepciones y los estudios concernientes a estas nuevas realidades para definir cuándo y cómo las tendencias y cambios económicos pueden ser abordados como cuestiones prioritarias en torno a la seguridad nacional.

Las contingencias económicas han adquirido una mayor relevancia, el crecimiento y el desarrollo económico, la estabilidad, la distribución y el intercambio entre las naciones son factores que en los últimos tiempos sobresalen como elementos presentes que exhiben riesgos de pérdidas graves en los objetivos económicos.

En este sentido se han sumado diversos componentes a las políticas que en aras de garantizar la seguridad nacional aplican los gobiernos nacionales: recursos naturales, comunicaciones, tecnología, medio ambiente, economía, movilidad humana e inseguridad internacional, son sólo algunos aspectos que han tomado relevancia en los últimos años.

No obstante los augurios de los defensores de los procesos de globalización de que este originaría una mejor distribución de los procesos productivos y de capitales a escala mundial, y que resultaría en mejores condiciones de crecimiento para todos, la economía internacional se enfrenta a una creciente vulnerabilidad de los mercados financieros internacionales, así como de los mercados monetarios y de divisas, que han configurado bajas tasas de crecimiento del PIB (tanto en las economías emergentes como en las desarrolladas), con el consecuente rezago de la esfera productiva y el empleo y la caída de los salarios reales.

La liberalización comercial y financiera, la liberalización económica como respuesta a la necesidad de ampliar la esfera de influencia del gran capital productivo y financiero internacional. Ante su necesidad de acumulación y expansión, las grandes empresas industriales y financieras han presionado para que se establezcan políticas de liberalización comercial y financiera que permitan el libre movimiento de mercancías y capitales entre las economías para expandir su red de influencia.

La creciente integración de mercados que ha propiciado la liberalización económica está siendo comandada por el capital financiero. De esta forma "la reproducción ampliada por el capital se hace hoy a partir de su forma más abstracta en cuanto a capital financiero.

La liberalización financiera obliga al predominio de políticas de reducción de la inflación, por lo que no permite políticas fiscales y crediticias expansionistas para dinamizar el mercado interno, ya que desestabilizarían la moneda y afectarían la rentabilidad financiera, la liberalización de los mercados financieros y el predominio de políticas que aseguran la rentabilidad de dicho capital han aumentado el flujo de capital financiero a costa de que se carezca de una política macroeconómica para el crecimiento productivo.

Las regulaciones monetarias fueron una necesidad generada por la expansión del sistema capitalista a escala mundial y sin precedentes. Los intercambios internacionales aumentaron, así como la producción de bienes y servicios, esto último alentado por los avances tecnológicos y científicos que día con día fueron creando nuevas necesidades sobre todo en los años posteriores al fin de la segunda guerra mundial. No hay que olvidar que el proceso de expansión de la posguerra se finca sobre la base de una alianza económica - política de sectores que dependen de una política económica articulada en torno a la expansión internacional y a la intervención estatal.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial juegan un papel protagónico y estratégico en las relaciones financieras Internacionales en este periodo que es cuando tanto los Países europeos como Estados Unidos gran parte de su inversión la canalizan a América Latina ejerciendo un poder que va más allá de lo económico ya que la importancia en los montos de sus inversiones les permiten conseguir una capacidad de intervención que no pocas veces es utilizada con carácter político.

Asimismo, las políticas que han acompañado el proceso de liberalización y desregulación financiera han relegado la atención de la esfera productiva y no han configurado fundamentos económicos sólidos para compatibilizar el crecimiento sostenido con la estabilidad monetaria.

La dinámica de acumulación de escala mundial ha pasado a ser comandada por el capital financiero, de ahí el auge mostrado en los mercados de capitales de dinero y divisas. La liberalización financiera incentiva prácticas especulativas que aumentan las oscilaciones entre las monedas, el valor de las acciones bursátiles y las ganancias ficticias por arriba de las obtenidas en la esfera productiva, lo que ha realimentado el movimiento de capitales financieros internacionales en dichos mercados, tanto de los mercados de bienes, como los del comercio internacional.

Todo ello a favor del capital financiero internacional, tanto para asegurar el flujo de capitales al país, como para reinsertarlo en los mercados internacionales de capital y con ello financiar el pago del servicio de la deuda externa, el proceso de apertura comercial y las condiciones de reducción de la inflación y cierto crecimiento económico. Impulsadas por Estados Unidos y los organismos financieros internacionales se han instrumentado políticas de liberalización comercial para permitir el libre movimiento de mercancías y capitales.

La reducción de la inflación que se logra con políticas de apreciación cambiaria y contraccionista favorece al capital financiero y actúa en detrimento de la esfera

productiva, del sector externo, de los deudores y de la estabilidad bancaria, que terminan por generar un contexto de incertidumbre que desestabiliza los mercados de capitales y de divisas.

Las políticas de estabilización monetaria-cambiaria, de superávit fiscal y las tasas de interés atractivas aseguran la transferencia de recursos a favor del capital financiero, pero a costa de la reducción del gasto público, de un menor crecimiento del mercado interno y de los salarios y de la pérdida de competitividad que descapitaliza la producción nacional. El sector productivo, los gastos de bienestar social y los activos públicos se sacrifican para asegurar el superávit fiscal y las condiciones de valorización del capital financiero.

La política de liberalización y desregulación económica, conjuntamente con la estabilidad monetaria ha desmantelado al sector público, con graves consecuencias en la infraestructura económica, los servicios públicos y la esfera productiva. Además, han desregulado la actividad económica y favorecido acciones especulativas y el mayor crecimiento de las importaciones, lo que ha desestabilizado al sector externo y financiero de la economía, todo lo cual atenta contra la dinámica económica del país.

Los países latinoamericanos, en su afán por mantener la liberalización económica y las políticas de estabilidad monetario-cambiario, han debido enfrentar problemas de desindustrialización y presiones crecientes en el sector externo. Las políticas de liberalización comercial y financiera atentan contra la esfera productiva y el sector externo de los países subdesarrollados, haciéndolos más pendientes de la entrada de capitales y, por lo tanto, más dependientes del comportamiento del capital financiero internacional.

Esto obliga a que las políticas económicas garantice la estabilidad cambiaria nominal y altas tasa de interés para asegurar la valorización del capital financiero

internacional que estimule su ingreso al país, pero a costa de sacrificar la rentabilidad de la esfera productiva.

La liberalización financiera afecta las condiciones de acumulación de las empresas, haciéndolas depender más de la disponibilidad crediticia, la que es restringida ante los problemas de inestabilidad bancaria que generan los problemas de insolvencia derivados de la baja dinámica de acumulación. De tal forma, la liberalización financiera atenta contra el financiamiento de la inversión y el crecimiento sostenido.

El hecho de que la política económica se circunscriba a estimular la entrada de capitales, ha entrañado el descuido de la esfera productiva, el ajuste de la balanza de comercio exterior y la estabilidad del sector bancario nacional. El ajuste externo requiere de una política devaluatoria, la cual no puede instrumentarse debido a que desvaloraría al capital financiero y provocaría la fuga de capitales. Asimismo, para encarar el problema de insolvencia y de inestabilidad bancaria se requiere de la liquidez y de dinamismo del mercado interno para generar condiciones de pago y ello no se consigue con las políticas de reducción de la inflación.

Por más que se estimule la entrada de capitales con la pretensión de contrarrestar los problemas productivos y las presiones sobre el sector externo, ello no se ha logrado por que dichos capitales son sobre todo inversión de cartera, que no incrementa la capacidad productiva que permita mejorar las condiciones de acumulación y del sector externo para asegurar la capacidad de pago que devenga la entrada de capitales.

Un punto relevante en este sentido es definir qué asuntos de tipo económico pueden constituir un problema de seguridad nacional, sin embargo la falta de crecimiento y por consiguiente de empleo generará serias problemáticas sociales, principalmente en las zonas más marginadas.

En los últimos tres años, la tasa de crecimiento económico ha sido la más baja en los últimos cuarenta años. El gobierno mexicano sigue apostando a la recuperación de la economía de Estados Unidos, no obstante día con día crece la demanda de diversos sectores de la sociedad por aplicar un nuevo modelo económico.

De acuerdo a datos económicos del Banco de México¹²⁰, el Producto Interno Bruto (PIB) de 1940 a 1980 creció a una tasa anual promedio de 6 por ciento y de 1980 al año 2000 fue de 20.7 por ciento. De 2000 a la fecha el crecimiento fue de 0.91. La empresa Consultores Internacionales asegura que este debilitamiento en la economía pone en duda que para los próximos tres años se alcancen tasas de crecimiento promedio superior a los 2 puntos porcentuales, lo que asegura un futuro incierto, ya que se sigue perdiendo competitividad y la concentración de la riqueza se agudizará.

Así mismo se prevé que la tasa de crecimiento promedio al final del sexenio del presidente Vicente Fox, sea inferior a 1.7 por ciento anual, lo que agudizará diversas problemáticas sociales como desempleo y migración, ante ello la estabilidad del país continuará amenazada, ya que diversos sectores de la sociedad manifestarán su inconformidad ante el nulo avance que se observe en los diversos sectores de la economía; principalmente el desempleo que en la actualidad alcanza una tasa de 2.9 por ciento de la PEA.¹²¹

El creciente desempleo en México tiene implicaciones políticas y sociales, por lo que pone en riesgo la estabilidad macroeconómica y debilita el modelo económico del país, por lo que crear empleos se convertirá en el principal reto del país, así como contrarrestar el avance de la pobreza extrema.

¹²⁰ Datos extraídos de www.bancomex.com, 14 de marzo de 2004.

¹²¹ www.bancomex.com, 16/03/04

De acuerdo con datos del Banco Mundial¹²², la pobreza extrema, afecta en México a más del 50% de la población, el analfabetismo, la carencia de salud y la inequidad afectan a un número importante de la población de nuestro país. El proceso de transición democrática que vive nuestro país, marca como necesidad imperante fomentar el desarrollo de nuestro país, basado en parámetros de mayor equidad y oportunidades para las zonas de mayor marginación, ya que postergar esto se estaría contribuyendo a perpetuar el éxodo de la fuerza productiva de estas zonas a los centros urbanos, con las consecuencias negativas que traerán consigo en el tejido social.

El incremento de la brecha entre ricos y pobres estaría repercutiendo en el aumento de las migraciones y de la ingobernabilidad, situación que atentará contra la estabilidad económica y política de la nación y que en el corto plazo se transformara en un asunto de alto riesgo en sus relaciones con los Estados Unidos, nación que aplicará medidas más drásticas para inhibir la internación ilegal de mexicanos, lo que conllevará a que se presenten discrepancias entre ambas naciones.

PROYECCIONES ECONÓMICAS

	2003	2004	2005	2006
PIB real anual (%)	1.3	3.3	4.1	4.5
Ahorro interno (% del PIB)	18.7	19.3	20.0	21.4
Inflación anual (%)	4.0	4.0	3.5	3.2
Cuenta corriente (mdd)	-9,150	-14,034	-18,547	-21,152
Balanza Comercial (mdd)	-5,306	-7,817	-10,341	-11,268

Fuente: Center for conomic Forecasting of México.

Así mismo se advierte que la pérdida del poder adquisitivo en la mayoría de los mexicanos contribuirá negativamente a que se alcancen tasas de crecimiento

¹²² www.onu.org.mx 17/04/04

económico sostenida, ya que no habrá demanda interna y por consiguiente la inversión productiva permanecerá estancada.

Es preciso mencionar que el deterioro económico de la población debe ser tomado en función de que se afecta el interés nacional. Durante la última década, fueron muchas las naciones que han tenido un creciente interés en asociar temas económicos y comerciales a sus órganos de inteligencia¹²³.

4.2.1 Deuda externa y seguridad financiera.

Durante las últimas décadas el endeudamiento de los países ocupa un lugar preponderante en las crisis cíclicas de las economías, pues es un factor que ha acentuado la interdependencia entre naciones y un elemento importante en los aspectos político y económico de la globalización.

Los avances tecnológicos de los últimos tiempos han facilitado la movilidad inmediata de los capitales, no sólo para acelerar la diversificación y el manejo del riesgo, sino para buscar alternativas en otros países. La desregulación y la liberalización de las fronteras, características de la globalización, contribuyeron expansivamente a este fenómeno, favorecieron el flujo y sentaron las bases de la seguridad financiera.

Sin embargo, la tecnología, aunada a la falta de regulación que normara la libre movilidad del capital especulativo, creó condiciones negativas para las economías que dependen en demasía de este tipo de inversión. Así, la globalización financiera generó efectos positivos y negativos, como el incrementó de los flujos de fondos financieros, mayor interdependencia de los mercados mundiales, una

¹²³ El lector podrá profundizar en este tema consultando el artículo "Agenda de inteligencia para el año 2000. inteligencia y seguridad den un mundo globalizado" de Hugo Alfredo Anzorreguy. en Revista de Administración pública No. 101, México 2001.

tendencia a la estandarización de las tasas de rendimiento y la desregulación financiera.

En este contexto, la globalización financiera permitió que los gobiernos aumentaran su disponibilidad de recursos vía deuda externa. Con la emisión de documentos en deuda en los mercados primarios y secundarios de capitales nacionales e internacionales generó a la larga serios desequilibrios en los mercados internacionales, y en el caso de México, fue un factor determinante en la crisis de 1995.

La crisis financiera mexicana derivó en una reacción en cadena en los mercados de América Latina. La bolsa en Argentina en un solo día tuvo una baja de 9.6 por ciento; Brasil de 9.8; Chile de 5.12 y Perú de 9.9¹²⁴. México en una sola semana perdió el 20 por ciento del total de su indicador bursátil, lo que derivó en una pérdida de confianza en la nación y el aumento de la percepción del riesgo país, tema analizado en el capítulo 2.

La creciente interdependencia económica y financiera, ha llevado a nuestra nación a ser demasiado flexible a los vaivenes de la economía internacional, sustancialmente a la de su principal socio comercial, EE UU, cuyos sectores productivos están sujetos a las decisiones de los grandes centros financieros, lo que en reiteradas ocasiones ha generado graves desequilibrios sociales derivados de la descapitalización y desempleo, principalmente en el campo mexicano.

El control de la inflación se ha convertido en el objetivo central de la política económica de la última década. Nadie obvia los aspectos negativos de una inflación elevada, pero el protagonismo otorgado le ha hecho aparecer como el peor y más grave de los desequilibrios económicos.

¹²⁴ El Economista, México Diciembre 22 de diciembre de 1994, p3.

El protagonismo de la política económica del control de la inflación y, correlativamente, de las políticas monetarias restrictivas ha tenido también unas consecuencias negativas sobre el crecimiento y el empleo. Este tipo de política, también llamada ajuste estructural ha limitado el crecimiento económico, reducido la capacidad de creación de empleos e introducido fuertes distorsiones en la asignación de recursos en la economía productiva.

El interés neoliberal por modificar el estado de la distribución y redistribución de la renta, es una cuestión igualmente contrastable con carácter internacional. Hay que decir, sin embargo, que en este aspecto los resultados cosechados en nuestro país desde comienzos de la pasada década son comparativamente más intensos y drásticos.

En el ámbito de la distribución, es decir, el reparto de la renta entre los factores capital y trabajo, en el mismo proceso productivo, la intención perseguida era aminorar lo más posible el crecimiento de los salarios.

La tesis central de estas políticas, repetida hasta el cansancio, con el objetivo de justificar su medios, es tratar de convencer que la reducción de los costes laborales es esencial para que aumenten los beneficios empresariales, el empleo y las inversiones.

Teoría económica y experiencia han demostrado que ésta es, en el mejor de los casos, una condición necesaria pero no suficiente. En los últimos diez años, los costos laborales unitarios han sufrido, en términos reales, importantes recortes en sus beneficios, principalmente en las llamadas economías emergentes.

El avance del neoliberalismo y la internacionalización de las economías en los últimos años son dos fenómenos que han discurrido paralelos y que se han potenciado mutuamente.

Los principios teóricos y prácticos de la doctrina neoliberal tienen su vertiente internacional: supresión de obstáculos al comercio internacional y defensa del libremercado, liberalización de los movimientos de capital, ajustes internos tan drásticos como sea necesario para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos y estabilidad de tipos de cambio.

Su aplicación sin duda, ha estimulado el crecimiento del comercio mundial, pero a originado la concentración de capital y el dominio de los mercados mundiales por las multinacionales, propiciando en general, una internacionalización de la economía como sinónimo de crecimiento de los países y mayor interrelación entre ellos.

Las consecuencias más destacadas de este proceso han sido una ampliación acusada de la brecha de los niveles de renta y crecimiento entre los países industrializados y los del tercer mundo y una reducción sensible de los márgenes de maniobra de que disponen los gobiernos para resolver los problemas internos que afrontan las sociedades.

Al mismo tiempo la internacionalización de las economías, concretada para los distintos países en la apertura de fronteras, eliminación de las barreras proteccionistas, agudización de las competencias, desregulación de los mercados financieros, ha proporcionado una coartada permanente a los gobiernos para aplicar políticas de marcado carácter antisocial, reforzando la naturaleza neoliberal de las políticas que vienen aplicando para superar la crisis económica que se desencadenó a partir de los setentas con la primer crisis energética.

El elemento esencial del neoliberalismo a escala internacional es la defensa del libremercado, reproduciendo en este punto lo que eran las posiciones del liberalismo clásico de los Siglos XVIII y XIX que tan provechosos resultaba a las potencias imperialistas de entonces, razón por la cual es tan ampliamente defendido por las principales potencias económicas del orbe en la actualidad.

Las teorías favorables al librecambismo han sufrido duras críticas y sobre todo han sido refutadas por la evolución y los resultados del comercio entre los países avanzados y atrasados. El mecanismo reequilibrador no ha funcionado, entre otros motivos porque la teoría cuantitativa del dinero, según la cual el nivel de precios va determinado por la cantidad de dinero en circulación no es correcta.

Los países con desventajas absolutas han incurrido en déficit crónicos de balanza comercial y en un endeudamiento creciente. El modelo neoliberal ha resultado ser un mecanismo eficaz para la concentración del capital internacional, eliminando a los países más débiles, como el intercambio libre dentro de un país capitalista lo es para la concentración del capital interior eliminando a las empresas menos productivas.

La posición de principio a favor del librecambio de los países avanzados busca sacar provecho de las relaciones comerciales como de las colonias como con el intercambio desigual que se establecía entre los países industrializados. No obstante, estos últimos comprendieron el valor de un cierto grado de protección y lo aplicaron para fomentar las industrias incipientes y para defender a los sectores ya instalados, contando con que se dan diferentes grados de desarrollo entre los países y los sectores productivos.

La invasión del neoliberalismo ha degenerado las posiciones liberales sobre el librecambio en un doble sentido. En primer lugar, las teorías que demostraban las ventajas del comercio internacional se sentía obligados a explicar los mecanismos por los cuales, a pesar de las diferencias entre países, se lograría un punto en el que todos participarían del comercio internacional y de sus beneficios. Se partía de que los países debían intercambiar pero respetando el equilibrio entre lo que cada uno vendía y compraba.

En la actualidad, la defensa a ultranza del libre comercio parte de que los mercados deben estar abiertos sin restricciones, pero nadie se atreve a explicar, demostrado el fracaso histórico de las teorías clásicas y neo clásica, como se logra el equilibrio de los intercambios.

Las economías emergentes, con desventajas absolutas, pueden encontrarse en la situación de que no pueden producir ningún producto en condiciones competitivas y por consiguiente, sus mercados interiores quedan invadidos por las mercancías extranjeras. Pero una vez que no hay más que producir, tampoco se genera renta.

La movilidad del capital, las facilidades para las salidas y entradas de capitales que operan en mercados cada vez menos regulados, ha sido otro de los rasgos del neoliberalismo dominante, con graves consecuencias para la estabilidad del capitalismo en general y para la evolución de los países del tercer mundo.

Por lo que respecta al primer aspecto, la esfera financiera ha cobrado una hipertrofia tal que los flujos financieros centuplican los flujos reales. El extraordinario desarrollo de la actividad financiera que ha tenido lugar en la última fase de la expansión capitalista a lo largo de la década de los ochenta y las alzas especulativas en los mercados de valores y el sector inmobiliario, que todavía no se han desinflado suficientemente, constituyen una bomba de relojería adosada al sistema, que pueden estallar en cualquier momento y provocar una crisis de alcance imprevisible.

Los rasgos del neoliberalismo que atañe a la economía internacional no han sido neutros, sino que han reforzado la orientación regresiva de las políticas económicas que se han impuesto desde que se inició la actual onda larga depresiva del capitalismo.

Con independencia de la marginación ominosa de una parte importante de los países subdesarrollados y de una parte considerable de la población de muchos

de estos países, la doctrina neoliberal en el campo internacional ha proporcionado a todos los gobiernos una batería de argumentos para actuar en el sentido antisocial y reaccionario de la ideología que encubre. A todos los gobiernos, incluidos los de tendencias socialdemócratas y a los de países industrializados, aunque no puedan equipararse los efectos sociales del capitalismo y de su versión neoliberal en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

El llamado proceso de globalización económica que experimenta la humanidad, si bien es un fenómeno que está incluyendo los ámbitos económico, social, político y cultural es, en esencia, un proceso que tiene su raíz en el espacio económico, es decir en el desarrollo del sistema capitalista.

La globalización económica se relaciona fundamentalmente con la búsqueda del capital por recuperar la tasa de ganancia ante la crisis sistémica originada en los años setenta. Con este fin, el capital ha elevado su internacionalización en la esfera productiva, financiera y comercial.

La lógica del capital es no sólo la de obtener ganancias, sino la de alcanzar ganancias extraordinarias, por lo que el actual proceso de expansión busca valorizarse a partir de extender su acción en la acumulación, dominio y control de los recursos estratégicos del planeta, como son: los energéticos, el agua, la mano de obra, la biodiversidad, los metales, etc; Así mismo, se asegura de obtener una enorme cantidad de recursos financieros, tecnológicos y de infraestructura, entre otros medios, los cuales le permiten extenderse y potenciar su acumulación en todo el mundo.

Son las Grandes Empresas Transnacionales (GET) no financieras, a través de la Inversión Extranjera Directa (IED), las que están impulsando estrategias de aprovechamiento de los recursos del planeta; la introducción de innovaciones tecnológicas que han hecho posible la segmentación de los procesos productivos y su consiguiente exportación; la inserción de nuevas formas de organización del

trabajo (la llamada flexibilidad laboral); la inserción de nuevos materiales, la diversificación de la producción, así como las nuevas formas de centralización del capital a través de fusiones adquisiciones, acuerdos tecnológicos y de producción conjunta y alianzas estratégicas, entre otras medidas.

En todo el mundo se han aplicado las llamadas políticas económicas neoliberales, directamente relacionadas con la privatización de recursos de los recursos estratégicos, de los países receptores de la IED; la desregulación de sus sectores productivos; la apertura comercial y financiera y la imposición de la flexibilidad laboral de las empresas.

Estas medidas le restan capacidad de gestión a los Estados nacionales al reducir sus instituciones, sus recursos financieros, sus empresas públicas, y al limitar sus funciones económicas reguladoras y de conducción y promoción del desarrollo económico y social. La ideología neoliberal supone que el mercado es el mejor asignador de recursos y, por lo tanto, traslada las responsabilidades del Estado al mercado, es decir, a las empresas, en particular a las GET.

4.3 Riesgos y desafíos a la Seguridad Nacional de México derivados de la globalización.

De mantenerse la actual tendencia de bajo crecimiento productivo en el país, en lo que resta del sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, son los siguientes temas los que pueden tener gran impacto en la estabilidad de la nación y que por lo tanto, pudieran considerarse riesgos a la seguridad nacional:

- El deterioro económico de algunos sectores de la población.
- Las grandes empresas de capital mayoritariamente mexicano pasarán a manos de extranjeros, dada la tendencia de absorción que ha tenido el

capital extranjero en México, como ya sucedió con la banca, que sin duda restará poder al Estado como rector de la economía.

- Una distribución de la riqueza cada vez menos equitativa, lo que originará que la mayoría de la población pierda su capacidad de compra al percibir salarios bajos y se afectará con ello el ritmo de crecimiento económico, ya que al no haber demanda de productos caerá la inversión productiva y con ello los niveles de empleo.
- Aumento del endeudamiento interno y externo.
- Nulo crecimiento económico.
- Deterioro en el sector agropecuario que motivará una mayor emigración al país vecino del norte y hacia centros urbanos, sin que exista una capacidad de las autoridades a dotar de servicios a una población urbana en constante movimiento, aumentando los niveles de pobreza extrema y empleos en la economía informal.
- Deterioro ambiental: La concentración económica y demográfica incrementará el deterioro de la calidad ambiental y los recursos naturales. Entre mayor sea la concentración de la población en centros urbanos, y de zonas con crecimiento económico, mayores serán las problemáticas ambientales.
- En el aspecto laboral, en la mayoría de las economías emergentes la fuerza laboral está sufriendo una serie de cambios importantes, generando distintos niveles de empleo y subempleo. En este sentido, la globalización incide determinantemente en la naturaleza de las transacciones comerciales, donde en países con baja tecnología sufrirán una transformación en sus niveles de empleo, ya que el sector servicios sustituirá al sector manufacturero, donde la capacidad económica de países como México será incapaz de dar cabida a una masa humana demandante de empleo.

Por lo anterior es aconsejable que el gobierno mexicano implemente políticas económicas que favorezcan el consumo interno y se retome la tendencia del crecimiento económico, para ello se proponen los siguientes elementos:

- Consolidación de las políticas cambiarias
- Revitalización de los procesos de crecimiento
- Remodelación de las instituciones económicas
- Capitalización de la economía a través de estímulos a la pequeña y mediana empresa nacional.
- El establecimiento de políticas salariales que permitan al trabajador contar con capacidad de compra y se reactive la demanda.
- Políticas industriales que favorezcan la modernización de la planta productiva nacional.
- Fortalecimiento del sistema de información con tareas de inteligencia estratégica en materia financiera que advierta con objetividad y antelación de posibles riesgos que pudieran obstaculizar el crecimiento sostenido.
- Potencialización de instituciones educativas que cuentan con programas de investigación y desarrollo tecnológico, que permitan generar tecnología de punta propia y se generen centros de trabajo manufacturero que ofrezcan empleos especializados y de alta remuneración.

Asimismo, la globalización generará una serie de problemáticas que no se circunscriben a un solo país o región, sino que es característica de la globalización la transnacionalización de los fenómenos que ésta trae consigo, temática que abordaremos en el siguiente punto.

4.5 Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales.

La doctrina de seguridad nacional tiene que ver con la imposición de una estrategia de seguridad nacional para salvaguardar los objetivos y los intereses nacionales. Con la disolución del comunismo en Europa Oriental, la caída del muro de Berlín y los cambios geopolíticos en el mundo, nace un nuevo orden mundial que da origen a replantear las agendas de seguridad de los Estados.

Con los nuevos cambios mundiales, en un entorno progresivamente global fruto de la revolución de la información que trae consigo la disminución de distancias para la transferencia de mercancías, capitales, costumbres y servicios, la eliminación de barreras y obstáculos para la libre transferencia, las fronteras entre los pueblos dejan de ser físicas para pasar a ser, sobre todo culturales, lo que produce que el concepto de soberanía pierda valor.

La globalización, en sus diversas manifestaciones, coadyuva a que también se globalizen las amenazas a la seguridad de las naciones. Así como se globaliza la economía, también se globaliza el terrorismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero, el crimen organizado y la violencia, lo que obliga sin duda, a que los gobiernos de las naciones logren acuerdos que lleven a la aplicación de tratados que garanticen la seguridad de sus acciones.

En el ámbito internacional los asuntos sociales, tecnológicos y medioambientales se integran a la estrategia de la seguridad y a la política económica; de esta manera conviene analizar cuáles de los nuevos elementos que se integran al poder nacional deben ser objeto de estudio en la seguridad nacional de los pueblos.

Por lo tanto los elementos tradicionales del poder nacional: económicos, políticos, sociales y militares, han adoptado nuevos referentes y ha derivado en que también sean objeto de estudio y análisis los elementos tecnológicos y medioambientales.

Los problemas medioambientales que trascienden las fronteras nacionales, han comenzado a romper los límites de la soberanía nacional, al igual que lo están haciendo la revolución de la información. El medio ambiente se convierte en un tema de interés mundial. Situaciones como la degradación de la tierra y los bosques tropicales constituyen problemas de riesgo para el futuro, son factores que contribuirán a la crisis ambiental global, la cual puede llegar a ser causa de guerras por el agua en el mediano plazo.

La reestructuración radical del sistema político internacional en la posguerra fría determinó la incorporación de nuevos temas en la agenda de seguridad mundial. Varios países consideran que la mayoría de dichos temas son también un asunto de seguridad.

La definición de nuevas prioridades ha sido reiteradamente analizada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en los últimos meses, principalmente a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 donde la Introducción de fenómenos sociales de dimensión transnacional a pesar de su impacto diferenciado en ámbito nacional y regional, se asuman como problemas globales, es decir, como retos comunes en el ámbito mundial, como el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción asociada a éstos, al igual que el terrorismo, la migración y la degradación del medio ambiente.

Como resultado del debate para adecuar los conceptos de seguridad nacional e internacional a la coyuntura internacional, hay una generalización de la tendencia favorable a adoptar un enfoque amplio que contemple amenazas no tradicionales. La mayoría de los nuevos temas se consideran como asuntos de seguridad internacional, visión promovida principalmente por lo Estados Unidos.

La aparición de enfoques alternativos, uno de ellos emanado del seno mismo de las Naciones Unidas, con base en el concepto de seguridad humana, una nueva

visión que centra su atención en la seguridad de las personas y no de los Estados identifica diversos componentes, la seguridad en la salud, la seguridad económica, alimentaria, personal, comunitaria, ambiental y política y coincide en la percepción de los fenómenos de alcance transnacional como amenazas globales.

La identificación de los nuevos temas de la agenda como amenazas a la seguridad internacional generó al interior de la ONU un enfoque de contención, coercitivo y militarista para enfrentarlas. Otra tendencia reformista confrontó esta visión al cuestionar la pertinencia de incluir algunos asuntos en la agenda de seguridad; al subrayar las raíces económicas y sociales de dichos problemas, y al privilegiar un enfoque preventivo de promoción de la cooperación internacional.

Por otro lado, y como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, así como a los conflictos armados internos, de raíz nacionalista, étnica y religiosa, se ha pretendido regresar a la teoría que predominaba un enfoque militarista.

En temas no militares también se ha promovido la perspectiva de conflicto y la eventualidad de un despliegue militar de carácter preventivo. El argumento expresado para justificar esta perspectiva parte del desenfrenado crecimiento de la población, la carga de la deuda, las diferencias mayores entre pobres y ricos, la degradación ambiental y el tráfico de drogas son hechos que provocan la diseminación de la pobreza, las enfermedades y el hambre.

En su conjunto, estos fenómenos causan enormes flujos de desplazados internos, migrantes internacionales y refugiados; además son fuente y consecuencia de conflictos. Por ello, los esfuerzos de la ONU por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trasciendan las amenazas militares.

La respuesta adecuada ante estas manifestaciones sería la instrumentación de la diplomacia preventiva; es decir, se deben tomar medidas destinadas a evitar que surjan conflictos entre dos o más partes, y que las controversias existentes se

transformen en conflictos. Estas medidas, encaminadas a crear confianza, precisan una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiales.

En este contexto la Organización de las Naciones Unidas ha creado la Red de Sistemas de Alerta Temprana que se encarga de monitorear las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades. Desde la perspectiva de la Secretaría General de la ONU, es preciso mejorar los mecanismos de cooperación de los distintos gobiernos y organismos especializados t de las oficinas de la ONU, para realizar acciones conjuntas que garanticen la preservación de la seguridad internacional.

Por su parte la Organización de los Estados Americanos, declaró en su reciente Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la en la Ciudad de México, el 28 octubre 2003 que las nuevas amenazas a la paz y hemisférica son las siguientes¹²⁵.

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;

¹²⁵ Datos extraídos de www.oas.org, 25/11/2003.

- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Ante ello la Propia OEA recomienda a sus agremiados y a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.

Ante ello se hace necesario que se fortalezcan los lazos internacionales y se establezcan un mayor número de acuerdos y Tratados a fin de potencializar la capacidad de respuesta de los Estados. Entre los mecanismos a utilizar se proponen los siguientes:

- Los procesos de integración subregional y regional contribuyen a la estabilidad y la seguridad en el Hemisferio.
- Los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el Hemisferio.

- La prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias entre los Estados son fundamentales para la estabilidad y seguridad del Hemisferio.
- Los Estados del Hemisferio deben reconocer la importancia del diálogo y de otros esfuerzos nacionales para lograr la solución de situaciones de conflicto interno y alcanzar la reconciliación y una paz justa y duradera. Las instituciones y mecanismos internacionales, interamericanos y subregionales pueden desempeñar, cuando el Estado afectado así lo solicite, un papel valioso en apoyo a los esfuerzos nacionales de paz y reconciliación.
- El pleno respeto a la integridad del territorio nacional, la soberanía y la independencia política de cada Estado de la región es base fundamental de la convivencia pacífica y la seguridad en el Hemisferio. Se debe reafirmar el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, de todos los Estados
- Los Estados del Hemisferio deben reconocer la necesidad de dar pronta solución pacífica a las controversias que aún subsisten en el Hemisferio y comprometen todos sus esfuerzos al logro de acuerdos negociados inspirados en la justicia y el pleno respeto al derecho internacional y a los tratados vigentes.
- Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la transparencia en las políticas de defensa y seguridad contribuyen a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia.

Entre las nuevas amenazas indudablemente ocupa un lugar importante el terrorismo, que en los últimos años ha adquirido nuevas dimensiones y ha pasado a ser un problema transnacional, donde las principales células terroristas ya no

pertenecen a una nación en particular, sino que se encuentran diseminados por todo el mundo, lo que hace más difícil su combate y obliga a los gobiernos a crear Tratados y Acuerdos internacionales a fin de conjuntar esfuerzos para atacar de mejor forma este flagelo de la humanidad.

Por otro lado, es pertinente mencionar que no se debe soslayar el impacto negativo de la globalización en los países pobres, ni los costos sociales de la política económica prevaleciente. En consecuencia, estos otros actores también se pronuncian por la urgencia de enfrentar de forma conjunta los saldos negativos de la pobreza extrema.

Así se ha pasado de una visión técnica y despolitizada de la globalización, a una visión de economía política; esto supone la apertura de espacios, así sean mínimos para políticas económicas alternativas.

Cuando nos referimos a la seguridad, estamos enfocando los fines esenciales que debe alcanzar el bien común, es decir el bienestar general e integral de una nación, que satisfaga en forma adecuada y oportuna las necesidades básicas, su supervivencia, intereses colectivos, así como la soberanía e independencia de un Estado, pero también cuando se habla de seguridad nacional nos referimos a una doctrina de seguridad.

La globalización que establece el marco referencial de las nuevas estrategias de seguridad nacional, condicionará los elementos para la formulación de una concepción estratégica que busque y soluciones las crisis y amenazas que se están generando en el nuevo orden mundial.

En torno a ello los gobiernos deben concretizar acciones a favor de la seguridad, tales como el fomento de medidas de confianza y cooperativas entre las fuerzas de seguridad, la renovación de aquellos tratados sobre seguridad regional, participación en operaciones militares y policiales colectivas, realizar operaciones

de contingencia para la atención de desastres naturales y para la conservación del medio ambiente y una cooperación mutua regional con miras a contrarrestar las crisis y amenazas del futuro.

La formulación de una estrategia de seguridad nacional debe asumir los nuevos desafíos del siglo XXI, una estrategia que pueda contrarrestar un juego de crisis y amenazas contra los objetivos e intereses nacionales y por lo tanto de seguridad. Dentro de estas amenazas destacan la proliferación de armas, blanqueo de dinero, narcotráfico, corrupción, terrorismo, migración masiva y degradación del medio ambiente.

La estrategia de seguridad nacional debe estar concebida en razón de delimitar la política externa, los compromisos globales y las capacidades de las fuerzas de seguridad para su implementación.

CONCLUSIONES

La seguridad Nacional es un concepto en constante evolución, su desarrollo ha tendido a ajustarse a los intereses y objetivos nacionales como la única forma de responder, dentro del marco constitucional a los más serios desafíos internos y externos que enfrenta el país.

Desde que naciera el concepto de "Seguridad Nacional", este ha sufrido diversas variantes, derivados principalmente de las transformaciones sociales en el ámbito internacional. Al término de la Segunda Guerra mundial Estados Unidos se convierte en el país hegemónico del mundo adquiriendo un poder económico que le permitió direccionar la política económica, las relaciones internacionales e influir en la concepción de la seguridad nacional del mundo occidental.

El antagonismo que inició en ese momento con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, derivando en la "guerra fría", condicionó fundamentalmente la definición del concepto materia de estudio, insertándole el factor eminentemente militar y anticomunista, generando con ello un autoritarismo de las clases gobernantes como lo sucedido en las dictaduras militares de América del Sur en la década de los setentas. No obstante limitar la definición de seguridad nacional sólo a la terminología militar conduce a una falsa concepción de la realidad.

En el caso de Estados Unidos, el enfrentamiento con la URSS llevó a que su seguridad nacional, en general la del bloque occidental o capitalista, se centrara en controlar el expansionismo de la influencia soviética en el mundo. Los componentes principales de esta doctrina fueron la disuasión basada en una capacidad militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo.

En el caso de México, el estudio de la seguridad nacional es relativamente nuevo, lo anterior debido principalmente a la poca apertura que se le dio en el país a este

tema durante la época de la Guerra Fría. Lo anterior generó que nuestro país carezca hasta el momento de una verdadera política de Estado en la Materia, lo que ha llevado a que el avasallante fenómeno de la globalización traiga consigo nuevas problemáticas que pueden impactar en la consecución de los objetivos y permanencia de los intereses nacionales.

Al analizar la evolución del concepto de seguridad nacional en el mundo y en México, queda claro que este irá en función de la coyuntura y los intereses que en su momento defienda cada país, por ello, ante el fenómeno de la globalización resulta necesario replantear el contenido y el alcance del concepto de seguridad nacional, que ante los cambios que ofrece el nuevo orden mundial es imprescindible dar una justa dimensión a las problemáticas que trae consigo la globalización y que atentas contra los intereses y objetivos nacionales.

Así como definir una política de Estado en materia de seguridad nacional que abarque todas las funciones del quehacer gubernamental que tenga que ver con esta disciplina, y se faculte legalmente los convenios interinstitucionales entre todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que entre sus funciones abarquen aspectos relacionados con la seguridad nacional y regularmente se realicen reuniones donde emerjan propuestas para delimitar una política de seguridad nacional, a fin de que ante el fenómeno de la globalización, los intereses nacionales no se vean afectados por ésta.

En este sentido ya es impostergable que los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, determinen una Política de Seguridad Nacional que faculte a los organismos de Estado determinados a realizar acciones que neutralicen aquellas acciones que pudieran impactar negativamente en los programas y políticas públicas que dan sustento al proyecto de nación y por consiguiente a los objetivos e intereses nacionales, máxime en una coyuntura internacional que día a día ofrece nuevas situaciones adversas que rebasan las capacidades de los países individualmente para hacerles frente.

Para ello es necesario que en el corto plazo se dé un replanteamiento del concepto de seguridad nacional; lo que en todo caso está en debate es la orientación y profundidad de ese replanteamiento. Para algunos, la mayor globalización e interdependencia de las economías conducirá necesaria e inevitablemente a matizar a tal grado ese concepto, que en los hechos quedará vacío de su contenido actual, por lo que permanentemente tendrá que irse adecuando a las necesidades del país y acorde con la coyuntura internacional, donde irán emergiendo nuevos actores internacionales con facultades iguales o superiores a la de los Estados-Nación.

Ello, debido a que los Estados-nación cederán paulatinamente la conducción de las relaciones económicas internacionales, por un lado, a una autoridad supranacional personificada en el bloque regional de que se forma parte a través, principalmente de la integración comercial, y por otro, a las fuerzas del mercado, o grandes conglomerados empresariales que ampliarán su capacidad para organizar los procesos internacionales de producción e intercambio de bienes y servicios.

Sin embargo, a pesar de la tendencia a la integración económica y comercial de los países en bloques regionales y a la mayor conformación de entes empresariales supranacionales, las relaciones internacionales, incluidas las del carácter económico, continuaran bajo la égida de los Estados-nación, ya que se advierte que el Estado continuará como la única institución capaz de regular las relaciones entre los nuevos actores internacionales, y para ello los gobiernos deben de ser capaces de crear acuerdos que fortalezcan al estado, ya que de lo contrario las nuevas amenazas rebasarán por mucho la capacidad de respuesta de los Estados.

En consecuencia, la redefinición del concepto de seguridad nacional deberá preservar como esencia y objetivo central la defensa de la soberanía de cada

Estado-nación, asumiendo que la soberanía no reconoce poder exterior alguno al que se subordine.

En este contexto, se advierte que en el corto plazo, existirá un consenso generalizado que asumirá que uno de los principios rectores de la política de seguridad nacional debe ser eliminar los factores externos que amenacen la soberanía, integridad territorial y estabilidad política de las instituciones nacionales.

Ante ello, se advierte que las estrategias de seguridad nacional estarán en constante evolución y tendrán que ir a la par de los cambios que operen en el marco de la globalización. De hecho, puedo afirmar que una característica intrínseca de la globalización es, que a la par de ésta, se dé el surgimiento de problemáticas transnacionales, aunadas a las ya existentes, cuya peculiaridad sea que difícilmente hayan tenido un alto grado de previsión, por lo que en este contexto, los servicios de inteligencia deberán enfrentar los desafíos futuros con flexibilidad creciente, y adaptación rápida a problemas emergentes y de mayor movilidad.

Los servicios de inteligencia deberán responder a tales desafíos de manera tal que los gobiernos estén en condiciones de actuar responsablemente y ante todo salvaguardando el interés nacional, por encima de cualquier interés particular o de grupo, especialmente en la fase de prevención y, ante todo, en la neutralización de una crisis.

Los escenarios de crisis deben ser objeto de amplia planeación posibles, sobre todo en el caso de que haya una probabilidad de que lleguen a ocurrir y que sus efectos sean inaceptables al interés nacional. En situaciones críticas, la planeación puede prevenir que se presenten incidentes o preparar a las autoridades encargadas de velar por la seguridad de la nación, así la inteligencia

provee el conocimiento oportuno sobre la naturaleza y la magnitud de una amenaza, de acuerdo a la planeación.

La globalización establecerá en el corto tiempo, el marco referencial de las nuevas estrategias de seguridad nacional, entre las que sobresalen: la creciente concentración de la riqueza en monopolios privados, la menor capacidad rectora de las instituciones del Estado mexicano, así como el perfeccionamiento del crimen organizado, que en un futuro requerirá de mayores atenciones para atender los conflictos que surjan de este proceso.

La creciente interacción comercial que México ha vivido en las últimas dos décadas y la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal la supedita en mayor medida a las variables económicas globales que en determinado momento pueden crear crisis recurrentes y generar con ello diversas problemáticas sociales como el desempleo, migración urbana y descapitalización del sector agrario nacional, aspectos sociales que serán en el corto plazo, temas de cabal importancia en la agenda de seguridad nacional de nuestro país.

Así mismo, la creciente densidad del intercambio comercial internacional, el carácter global de la red de mercados, así como el poder económico que las trasnacionales gradualmente van incrementando, ha generado que la gran mayoría de los países modifiquen y adecuen su percepción en cuanto a su concepto sobre seguridad nacional, situación a la que México no puede mantenerse al margen y obliga a analizar con objetividad y anteponiendo el interés nacional, a la formulación de una concepción estratégica que busque y solucione las crisis y neutralice las amenazas al interés nacional que se están generando en el nuevo orden mundial.

Los países deben materializar acciones a favor de la seguridad, tales como el fomento a las medidas de confianza y cooperativas entre las fuerzas de seguridad regional, un razonable balance de las fuerzas militares, realizar intercambios de información entre los diferentes organismos de inteligencia y fortalecer las

instancias de ese campo, participación en operaciones militares y policiales colectivas para atacar principalmente el terrorismo, fenómeno que se está diseminando por todo el mundo y cuyas acciones atentatorias no son ya producto de un grupo asentado en un país o zona geográfica determinada, sino que son orquestadas por organizaciones establecidas en diversas partes del mundo y perfectamente comunicadas.

Problemáticas como el tráfico de armas y el propio terrorismo advierten la necesidad de encontrar formas concertadas para detenerlos. Asimismo se necesitará una coordinación y cooperación entre los países para realizar operaciones de contingencia para la atención de desastres naturales y para la conservación del medio ambiente y una cooperación mutua regional con miras a contrarrestar las crisis y amenazas del futuro.

La consolidación de los modelos políticos democráticos y la estabilidad social, el fortalecimiento en la solución de los diferentes problemas de seguridad, el tratamiento mesurado y equilibrado de los recursos naturales, el desarrollo de programas de libre comercio y una distribución más equitativa del ingreso, el ajuste de los sistemas laborales a las nuevas formas de producción y diversas problemáticas que surgirán a la par de la globalización representarán retos globales importantes de considerar en la agenda de seguridad nacional de México en los próximos años.

Postergar aún más la concretización de reformas estructurales que permita a nuestro país ser más competitivo y enfrentar de mejor forma todas aquellas amenazas a su seguridad que se deriven de la globalización, no hará más que profundizar las desigualdades económicas al interior de nuestra nación y relegarlo del desarrollo económico, minimizando los estándares de calidad que requiere nuestra industria para coadyuvar al fortalecimiento de nuestro país en un entorno internacional cada día más competitivo.

La complejidad creciente y la dinámica del entorno internacional son las características definitorias del ambiente en que debe actuar la inteligencia. Amenazas transnacionales como terrorismo, narcotráfico, contrabando de armas convencionales y desarrollo de armas de destrucción masiva, muestran de facto la necesidad de una acción coordinada entre organismos de inteligencia de los diferentes países, ya que debe asumirse la tesis de que los estados no pueden actuar de forma unilateral sino de forma coordinada para hacer frente a las amenazas transnacionales.

El dinamismo de las relaciones internacionales y de las coyunturas nacionales serán los grandes retos de la inteligencia para la primera década de este milenio. En México se requiere que los servicios de inteligencia tengan una capacidad de reacción rápida respaldada por una permanente y correcta apreciación de la evolución de las situaciones, donde muchas de las posibles amenazas a su seguridad estarán vinculadas con sus relaciones exteriores, principalmente con los Estados Unidos que en lo que resta del sexenio del Presidente Vicente Fox, buscará que la política de seguridad nacional de México inserte aquellos aspectos que ellos les preocupan, principalmente la lucha contra el terrorismo y la introducción ilegal de personas a su territorio.

Lo anterior advierte que en este sentido se presentarán una serie de divergencias entre ambos países, que a pesar de tener altos niveles de cooperación en otros ámbitos, en el de la seguridad no se aprecian acuerdos que convengan a ambas naciones, ya que los Estados Unidos pugnarán por la aplicación de medidas que se apartan de los principios que han caracterizado la política exterior de México, y sobre todo de incipiente política de seguridad nacional.

ANEXO

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL; Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ARTÍCULO PRIMERO.- SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para promocionarla y los controles aplicables a la materia.

Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Gabinete de Seguridad Nacional.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, 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 del Estado Mexicano, basada en los siguientes principios:

- I. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- II. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- III. La unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos;
- IV. La defensa legítima de los intereses vitales del Estado Mexicano respecto del exterior; y
- V. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

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

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos o sus intereses vitales, dentro o fuera del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación a cualquier persona o al Estado Mexicano;

- III. Actos de violencia contra personas o bienes, que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales;
- IV. Actos de violencia entre distintos grupos de la sociedad mexicana;
- V. Actos en territorio nacional de miembros o simpatizantes de grupos u organizaciones nacionales o extranjeras que tengan antecedentes de violencia en contra de personas, bienes o instituciones;
- VI. Todo acto tendente a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, en contra de otros Estados, comunidades o grupos que lleven a cabo personas de cualquier nacionalidad dentro del territorio nacional;
- VII. Todo acto tendente a lograr la separación de una parte del territorio nacional;
- VIII. Toda acto tendente a consumir el apoderamiento ilícito de aeronaves;
- IX. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- X. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- XI. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares;
- XII. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; y
- XIII. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; y
- XIV. En general, todo acto que atente en contra de algún interés vital del Estado Mexicano y se manifieste por medios extremos;

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Gabinete: Gabinete de Seguridad Nacional.
- II. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional; y
- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Gabinete, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y

VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TITULO SEGUNDO

DE LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I

DEL GABINETE DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 9.- Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 11.- Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función; y
- IV. Ser de reconocida probidad.

El Director General del Centro, además de los requisitos señalados en las fracciones anteriores, deberá cubrir el consistente en no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Gabinete de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Procurador General de la República; y
- X. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Gabinete no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Gabinete contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por su Presidente.

Artículo 13.- El Gabinete de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agencia Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y dar seguimiento a la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Gabinete;
- IX. Los procesos de clasificación, desclasificación y destrucción de información en materia de Seguridad Nacional; y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República;

Artículo 14.- El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Gabinete, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

Artículo 15.- El Secretario Técnico del Gabinete tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Gabinete, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Gabinete;
- III. Proponer al Gabinete políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V. Presentar al Gabinete la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Gabinete;
- VII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Gabinete;
- VIII. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Gabinete, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- IX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Gabinete; y
- X. Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

Artículo 16.- El Gabinete se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine, por lo menos cada dos meses.

Artículo 17.- Las reuniones del Gabinete serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Gabinete o su suplente.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Gabinete son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad administrativa, conforme lo establezcan las leyes en la materia.

Previa autorización del Presidente del Gabinete o su suplente, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

CAPITULO II

DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

- i. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;

II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;

IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;

V. Proponer, y en su caso, coordinar las medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VI. Establecer la coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VII. Establecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. Operar directamente la tecnología de comunicaciones especializada, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias competentes en el Gabinete;

X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias representadas en el Gabinete, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno; y

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario de Gobernación.

CAPITULO III

ESTATUTO DEL PERSONAL DEL CENTRO

Artículo 20.- Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirá por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

Artículo 21.- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

CAPITULO IV

DE LA COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 23.- En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participan.

Artículo 24.- Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Gabinete que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Artículo 25.- En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario de Gobernación celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Gabinete, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

Artículo 26.- Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional, las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionaran de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Técnico del Gabinete mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

TITULO TERCERO

DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPITULO I

DE LA INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA

Artículo 28.- Los integrantes del Gabinete, podrán solicitar la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta ley, a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos.

Artículo 29.- La información recabada, compilada, procesada y diseminada por las instancias, sólo podrá ser usada con fines de Seguridad Nacional.

Artículo 30.- Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, disseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 31.- Para los efectos de esta ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

CAPITULO II

DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES

SECCIÓN I

De la solicitud

Artículo 32.- En los casos de amenaza inminente a los intereses vitales del Estado Mexicano, el Estado podrá hacer uso de los recursos que legítimamente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

Artículo 33.- De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro podrá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

Artículo 34.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 35.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán la naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y las leyes aplicables al efecto.

SECCIÓN II

Del Procedimiento

Artículo 36.- El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez, no se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por aparte del Director General del Centro.

Artículo 37.- La solicitud a que se refiere el artículo 33 debe contener:

I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el Juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

II. Las consideraciones que motivaran la solicitud; y

III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Artículo 38.- Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

Artículo 39.- El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;

II. El tipo de actividad que autoriza;

III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;

IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención; y

V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

Artículo 40.- El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro y cuando así se requiera, puede realizarse con el apoyo de las empresas de comunicaciones que expresamente designe el Centro o a quien éste autorice por escrito.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

Artículo 41.- Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que éste designe y los jueces federales competentes.

SECCIÓN III

De la Vigencia de la Autorización

Artículo 42.- Las intervenciones se autorizarán por un lapso que no sea menor de noventa ni mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo, hasta por un periodo igual al de la autorización original.

Artículo 43.- La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 37 de esta Ley.

SECCIÓN IV

De las obligaciones

Artículo 44.- El personal del juzgado referido en el artículo 36 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

Artículo 45.- Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

Artículo 46.- Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Director General del mismo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

Artículo 47.- La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

SECCIÓN V

De los Casos de Urgencia

Artículo 48.- En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

CAPÍTULO III

DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 49.- Cada instancia representada en el Gabinete es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley.

Artículo 50.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent; o

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Artículo 51.- La información reservada por motivos de Seguridad Nacional, permanecerá con tal carácter hasta por un periodo de treinta años.

Artículo 52.- La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

Artículo 53.- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Gabinete o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Artículo 54.- La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

Artículo 55.- Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

TITULO CUARTO

DEL CONTROL LEGISLATIVO

CAPITULO ÚNICO

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de la Cámara de Senadores.

Artículo 57.- La Cámara de Senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, designará a la Comisión encargada de llevar a cabo el control y la evaluación a que se refiere este Título.

Artículo 58.- La Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá las siguientes atribuciones:

I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;

II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;

III. Opinar el proyecto de presupuesto de los programas de Seguridad Nacional;

IV. Conocer el informe a que hacer referencia el artículo 59 de esta Ley;

V. Solicitar copia de los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario de Gobernación;

VI. Solicitar copia de los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario de Gobernación al Director General del Centro;

VII. Requerir información respecto de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;

VIII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;

IX. Enviar al Gabinete cualquier recomendación que considere apropiada; y

X. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 59.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Gabinete, deberá remitir a la Comisión respectiva, un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

Artículo 60.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

Artículo 61.- La Comisión deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido.

Artículo 62.- La información que conozcan los miembros de la Comisión con motivo de su desempeño dentro de la misma, no podrá ser difundida o referida.

TITULO QUINTO

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 63.- Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán con estos principios el desempeño de sus funciones, con independencia de los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

Artículo 64.- Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

Artículo 65.- Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 66.- En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

TITULO SEXTO

DE LA COOPERACIÓN DE LAS INSTANCIAS LOCALES Y MUNICIPALES
CAPITULO ÚNICO

Artículo 67.- La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley; y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

Artículo 68.- Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para infringir actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Artículo 69.- En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado a conocer el 15 de Marzo de 2004.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA
PRÉSIDENTE

SEN. RUTILIO ESCANDÓN CADENAS
SECRETARIO

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, *"En Busca de la Seguridad Perdida", Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Ed. SXXI, México 1990.
- Aguayo Quezada, Sergio; *"La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México"*. Ed. Grijalbo, México, 200.1
- Aguayo Quezada, Sergio, *"La seguridad Nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central"*, en Mario Ojeda (comp), *Las Relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, México 1985.
- Anderson, Perry, *"El Estado Absolutista"*, Ed. SXXI, México 1999.
- Beck, Ulrich, *"Qué es la globalización"*, Ed. Paidós, Barcelona 1998.
- Besaves, Agustín, *"Teoría del Estado"*, Ed. Trillas, México 1999.
- Blanco, José *"El Desarrollo de la Crisis en México, 1970-1976"* en: *Desarrollo y Crisis de la economía mexicana*, selección de Rolando Cordera, FCE, México 1981
- Bobbio, Norberto, *"Liberalismo y democracia. México"*, F.C.E., 1991.
- Bodino, Jean, *"Los Seis libros de la República"*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Campos, Roberto, *"El F.M.I. y la deuda externa Mexicana, Crisis y estabilización"*, Ed. Plaza y Valdés, México 1993.
- Carullo, Venancio, *"Ideas y problemas sobre seguridad nacional"*. Buenos Aires, Argentina, 1974
- Castells, Manuel, *"Lo local y lo global en la era de la información"*, Ed. SXXI, México, 1999.
- Castillo Tapia Fernando; *"Políticas de Poder, Interacciones y Política Exterior, su interpretación a la Luz del Poder y la Seguridad Nacional en los Umbrales del Nuevo Milenio."*, Ensayo; U.N.A.M. 1996.
- Castillo Tapia, Fernando, *"Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI"*, ENEP Acatlán, UNAM, México, 2000.

- Flores y Marina, *"Crítica ala Globalidad"*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Gabiña, Juango, *"Análisis del siglo XXI, Concepto de prospectiva"*, Argentina, Ed. Alfaomega. 1999.
- González Uribe, Héctor. *"Teoría Política"*. México, Ed. Porrúa, 8ª Edición, 1992.
- Godet, Michel, *"De la anticipación a la acción, Manual de Prospectiva y Estrategia"*, , Ed. Alfaomega, Argentina 1997.
- Green, Rosario, *"Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Harold Brown,. *"Reflexiones acerca de la seguridad nacional."* F.C:E": México.
- Hinsley, F.H. *"El concepto de Soberanía"*, Barcelona, España, Ed. Labor, 1994.
- Huerta, González, Arturo, *Economía Mexicana más allá del Milagro*, Ed. Diana, México.
- Ianni, Octavio, *"La era del Globalismo"*, México, Ed. SXXI, 1999.
- Ianni, Octavio, *"Teorías de la globalización"*, México, Ed. SXXI, 2000.
- Kahler, Miles, *"Liberalization anf foreign policy"*, New York, Columbia University, 1996
- Kelsen, Hans, *"Teoría general del Estado"*, México, Ed. Porrúa, 1996.
- Moreno, Manuel M. *"La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución"*. Cuadernos de investigación no. 7. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987
- Morgenthau, Hans, *"Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz,"* Buenos Aires, Ed. Gel,1996.
- Moneta, Carlos, *"El proceso de globalización: percepciones y desarrollo"*, publicado en Las Reglas de Juego, América Latina, Globalización y Regionalismo, Carlos Moneta y Carlos Quenan, Buenos Aires, 1995
- Ortiz Wadgymar, Arturo, *"Introducción al Comercio Exterior de México"*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1993.

- Pérez Zoghíbi, Jorge, *"Deuda externa y seguridad nacional, geopolítica del endeudamiento externo"*, Instituto Mexicano de Estudios Internacionales de Deuda Externa, A.C., México, 1990.
- Piñeyro, José Luis, *"La seguridad nacional del México pos TLC: ¿realidad o proyecto"*, Colegio de México, 2000.
- Reyes Heróles, Jesús, *En busca de la Razón de Estado*, Ed. Porrúa, México 1982
- Román Zavala, Alfredo, *"Política financiera y seguridad nacional en Japón"*, México, COLMEX, 1999.
- Rouquié, Alain, *"El Estado militar en América Latina"*, Siglo XXI Editores, México.
- Saxe-Fernández, John, *"Globalización: crítica a un paradigma"*, México, U.N.A.M., Plaza y Janés, 1999.
- Smith, Adam, *"Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones"*, México, F.C.E., 1990.
- Stephen D. Krasner, *Soberanía*, México, Ed. Paidós, 2002.
- Thiago Cintra, José, *"Seguridad Nacional, Poder Nacional y desarrollo"* documento de trabajo del Diplomado en seguridad Nacional del CISEN, México 1991.
- Vega García, Gerardo C.R., *"Seguridad Nacional: Concepto, Organización y Método"*. Colegio de la Defensa Nacional, México, 1988.
- Villoro, Luis; *"El Estado Plural, Pluralidad de Culturas"*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2000.
- Weber, Max, *"La Estructura del poder"*, Buenos Aires, Ed, La pleyade. 2001.
- Informe anual del Banco mundial de 1997 " *El Papel del Estado en la Globalización*" Washington D.C. 1998.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS:

La Jornada. 19 de octubre de 1991, p14

La Jornada. 25 de febrero de 1995, p25.

La Jornada. 24 de julio de 1999, p 30.

La Jornada. 12 de septiembre de 2001, p9.

La Jornada. 18 de mayo 2003 P.23.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

www.presidencia.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.sncp.gob.mx

www.sener.gob.mx

www.seguridadnacionalhoy.com.mx

www.cisen.gob.mx

www.pemex.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.banxico.gob.mx

www.jornada.unam.mx

www.reforma.com.mx

www.dea.gov.us

www.cia.gov.us

www.senado.gob.mx