

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO

***El concepto de Seguridad Nacional en la
Política Exterior de Vicente Fox***

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Relaciones Internacionales

PRESENTA:

Armando Jiménez Torres



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA
POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX 2000-2002**

página

INTRODUCCIÓN	i
1. LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL.	1
1.1. Fundamentos histórico-ideológicos de la política exterior de México.	1
1.2. Política exterior y seguridad nacional. Dos líneas de acción del actuar Internacional de México.	18
1.2.1. Aspectos teóricos sobre el interés nacional de México	18
1.2.2. El uso de la política exterior para la preservación de la seguridad nacional en México.	21
1.3. La seguridad nacional como función esencial del Estado nación.	25
1.4. El proceso de gestación de la seguridad nacional en México	36
2. LA POSGUERRA FRÍA Y LA SITUACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO.	45
2.1. La dinámica internacional en la Post Guerra Fría.	45
2.2. Los procesos de integración como parte de la globalización.	53
2.3. La situación internacional de México en la Post Guerra Fría.	56
2.4. La seguridad nacional de México en la Post Guerra Fría	61
3. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX.	67
3.1. Determinantes de la seguridad nacional en México.	67
3.2. La política exterior del gobierno de Vicente Fox antes y después del 11 de septiembre de 2001	75
3.2.1. Antes del 11 de septiembre (2000-2001)	75
3.2.2. Después del 11 de septiembre (2001-2002)	84
3.3. ¿Un nuevo concepto de la seguridad nacional en México? La visión inicial del gobierno de Vicente Fox.	92
3.4. El 11 de septiembre de 2001 y sus implicaciones para la seguridad nacional en México.	98
CONCLUSIONES.	111
BIBLIOGRAFÍA.	119

Introducción

Dentro del contexto actual de la Post Guerra Fría, y después del 11 de septiembre particularmente, la agenda y las actividades internacionales giran en torno a una serie de elementos y problemas, cuyo surgimiento que si bien no es reciente, han adquirido gran importancia porque obligan a los Estados a redefinirse y a adaptarse a las nuevas circunstancias. Éstas, en última instancia surten efectos sobre la seguridad nacional.

Pero a todo esto, ¿qué es la seguridad nacional? Aunque es compleja de definir, y en realidad no hay un concepto único, en términos generales se puede decir que la seguridad nacional se refiere al “conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos que perjudiquen o afecten su integridad o su óptimo aprovechamiento o desempeño en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los ordenes”¹.

Es importante destacar, que aún cuando nuevos actores y circunstancias cuestionan al Estado nación, éste sigue siendo un actor fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas. Es por ello que la seguridad nacional constituye un aspecto de gran relevancia, pues dada la condición del Estado como actor trascendental en la dinámica internacional, muchas de las actividades que llevan a cabo los países se dan en torno a la protección de los intereses nacionales.

El problema en torno al cual se lleva a cabo esta investigación radica en que tradicionalmente, la noción de seguridad nacional en México no había sido considerada con la magnitud e importancia que debe tener para todo Estado por parte de los gobiernos mexicanos. Los gobiernos priístas, durante la Guerra Fría, tenían un concepto de seguridad nacional enfocado principalmente a la estabilidad y control internos, limitándose en realidad a cuestiones que eran más bien propias de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad, como el narcotráfico, el tráfico de armas, movimientos de insurgencia y guerrilleros, entre otros, dejando de lado otros factores como el social que pueden ocasionar en última instancia repercusiones negativas. Esto es pobreza, desempleo, delincuencia y otros, factores que en última instancia pueden conducir a la inestabilidad del país. Esta concepción de seguridad nacional en cierta medida limitado, se debía principalmente a que existían otras prioridades para los gobiernos priístas como el mantenimiento de la estabilidad interna del país

¹ HERNÁNDEZ Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de política exterior*. Ed. Porrúa, México, 1996, p. 505.

y el consecuente sostenimiento del régimen, sin darse cuenta de los riesgos que esto podría traer para la seguridad nacional.

En el gobierno de Vicente Fox la seguridad nacional adquiere un amplio margen de importancia, pues aunque inicialmente era vista dentro de un concepto similar a la de los gobiernos priístas, los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos obligaron a tomar conciencia de la situación y a cuestionar tanto el concepto de seguridad nacional como los lineamientos de política exterior.

El objetivo de la investigación consiste en analizar el concepto de seguridad nacional en México, particularmente durante el gobierno foxista, tomando como referencia 2 etapas: 1) de diciembre de 2000 hasta el 11 de septiembre de 2001, y 2) después del 11 de septiembre de 2001, en donde la seguridad nacional cobra mayor importancia a raíz de los atentados terroristas en Estados Unidos.

La hipótesis de ésta investigación afirma que en la primera etapa de la gestión foxista la seguridad nacional parece no tener mucha importancia en la política exterior debido al énfasis de incorporar a México dentro de la globalización. En todo caso, cuando el presidente Vicente Fox se refiere a la seguridad nacional lo hace de manera muy similar a como lo interpretaban las dos anteriores administraciones priístas, esto es, la defensa del territorio nacional, las instituciones políticas, la soberanía nacional, el interés nacional, así como el mantenimiento de la estabilidad interna, entre otros, todo ello de amenazas internas como externas, buscando con ello la estabilidad y desarrollo internos.

No obstante, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas y el Pentágono en Estados Unidos vinieron a marcar una nueva etapa en la política internacional, pues ahora uno de los temas centrales a tratar sería la seguridad nacional. Ante esto, la seguridad nacional cobra mayor importancia para México, pues dada la magnitud e influencia de los hechos, el gobierno de Vicente Fox da amplia prioridad a la seguridad nacional, con lo cual es de cuestionarse si el concepto de seguridad nacional, así como los lineamientos de la política exterior de México tienen que ser modificados de manera sustancial.

La visión de seguridad nacional que está adoptando el gobierno de Vicente Fox después de los atentados del 11 de septiembre, cuya perspectiva tiende a privilegiar más a las amenazas que provienen del ámbito internacional como el terrorismo o el crimen organizado, concediendo al mismo tiempo un papel relativamente menor a las amenazas internas, al parecer continua con deficiencias y carencias, ya que aún, no quedan claros cuáles son los riesgos que de verdad atentan contra el país o son potenciales a hacerlo; aunque es visible que en el periodo posterior al 11 de septiembre de 2001 los aspectos externos parecen tener mayor relevancia, tras lo cual la política exterior viene a adoptar otros márgenes de acción.

Aún cuando el tema sobre el que se lleva a cabo la investigación, se ha venido abordando de manera reciente, la importancia de su estudio se justifica en el análisis de la conceptualización de la seguridad nacional mexicana y los elementos que la fundamentan, buscando al mismo tiempo si los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 modifican o no de manera sustancial el concepto de seguridad nacional que se tiene en México, lo mismo que los principios de política exterior.

Ahora bien, para poder desarrollar el tema en cuestión, se requirió de las siguientes teorías y métodos aplicables con respecto al objeto de estudio.

El *neorrealismo político*, aunque en realidad constituye una teoría será de utilidad en la investigación, debido a la necesidad de ubicar el tema en cuestión dentro del contexto actual, siendo que este método incluye elementos tales como nuevos actores, nuevas realidades, nuevas dinámicas, entre otros, y que de alguna manera obliga a redefinir a los Estados (en este caso a los lineamientos de política exterior y seguridad nacional), ante situaciones como los atentados terroristas del 11 de septiembre en EU.

El *método comparativo* es de gran utilidad dentro de esta investigación, debido a la necesidad de comparar los lineamientos de política exterior y su relación con la seguridad nacional de México en dos periodos: antes y después del 11 de septiembre de 2001. Lo anterior se del cuestionamiento sobre si el concepto de seguridad nacional y los lineamientos de política exterior son influidos por los acontecimientos del 11 de septiembre, teniendo que antes de esta fecha se basaban principalmente en el idealismo político²; mientras que después de dicha fecha se busca tomar algunos de los postulados del realismo político³, aunque no en su totalidad, exponiendo así la comparación entre idealismo político y realismo político.

De igual forma, *el método sistémico de linkage* será aplicado dentro de la investigación, ya que éste, al establecer la interacción entre los estados, y las acciones y movimientos que se dan a nivel internacional que influyen al interior de los Estados, nos permite un mejor acercamiento para ver si los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos influyeron en lo referente al concepto de seguridad nacional en México, así como en los lineamientos de política exterior, con el fin de hacer frente a los retos venideros.

Para un desarrollo óptimo de la investigación, el análisis del tema en cuestión se hará en torno a tres capítulos, los cuales buscan establecer una mejor organización de los aspectos a tratar.

² La teoría del idealismo político se fundamenta en que las relaciones internacionales han de regirse por medios pacíficos siendo esto dentro del marco de instituciones internacionales que garanticen el establecimiento de un marco jurídico.

³ Éste concede importancia a cuestiones como la seguridad nacional y la fuerza militar, así como a la lucha por el poder entre los Estados.

En el primer capítulo se pretende abordar la política exterior de México, tomando como punto de partida el análisis histórico, con el fin de tener una visión sobre los orígenes y fundamentos que han sustentado a la actual política exterior de México. Asimismo, se analiza el concepto de seguridad nacional en México, para lo que se toma como punto de referencia algunos de los aspectos más relevantes sobre las funciones del Estado en materia de seguridad nacional, con el fin de establecer parámetros sobre la misma. Realizado lo anterior, se analiza el proceso de gestación que la seguridad nacional ha tenido en México. De igual forma, se buscará determinar los elementos que fundamentan la conceptualización de la seguridad nacional mexicana, con el fin de tener una visión sobre la misma.

El segundo capítulo, en el cual se parte de la Post Guerra Fría, se pretende analizar la dinámica internacional que caracteriza este periodo. Asimismo, al considerar este contexto, se pretende ubicar la situación internacional de México, buscando determinar algunas de las transformaciones más importantes que ha llevado a cabo, tanto internas como externas, con el fin de insertarse a la dinámica de la Post Guerra Fría.

En el tercer capítulo se pretende analizar la política exterior de Vicente Fox, lo cual se hará considerando las líneas de acción llevadas a cabo durante el mismo, tomando para ello dos periodos: antes y después del 11 de septiembre de 2001, determinando si los lineamientos de política exterior de México se vieron modificados en su esencia misma. Así mismo, se analiza el concepto de seguridad nacional en México durante la administración de Vicente Fox, cuyo estudio se hará también tomando como periodos antes y después del 11 de septiembre, con lo cual se pretende ver si el concepto de seguridad nacional, en especial durante el gobierno foxista sufrió modificaciones sustanciales.

La información para la presente investigación fue obtenida de material bibliográfico, hemerográfico, así como de Internet. La obtención de dicha información se hizo tras consultar Instituciones como la *Biblioteca Central*, la *Biblioteca Isidro Fabela* de la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)*, la *Biblioteca Antonio Caso* de la *Facultad de Derecho*, la *Dirección General de Bibliotecas (DGB)*, todas ellas en la *UNAM*. De igual forma, se hizo necesario consultar otros centros de información especializados fuera del Campus universitario, como el *Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED)*, de la *Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)*, la biblioteca de la *Procuraduría General de la República (PGR)*, la biblioteca de la *Presidencia de la República*, así como el *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*.

Finalmente, se hace un agradecimiento al *Doctor Enrique Villarreal Ramos* por la asesoría en la elaboración de la presente investigación.

1. La política exterior de México y la seguridad nacional.

1.1. Fundamentos histórico-ideológicos de la política exterior de México.

Determinar los lineamientos bajo los cuales se lleva a cabo la política exterior de México es el objetivo de este apartado, lo cual se llevará a cabo mediante el análisis de los aspectos histórico-ideológicos más importantes que le dan sustento. Lo anterior se da en base a que la participación de México en el ámbito internacional, particularmente en el siglo XX, está sustentada en una serie de principios de política exterior, surgidos como producto del complejo proceso de conformación como Estado nación, a lo largo del cual se ha visto influido por factores internos y externos, condiciones y capacidades, así como por momentos coyunturales.

El análisis sobre dichos principios se hace necesario debido a que es preciso tener un punto de partida, o bien en este caso una base teórica sobre la política exterior de México, para posteriormente elaborar el análisis central en el capítulo 3.

Cada Estado, de acuerdo con sus capacidades, intereses, desarrollo económico, sistema político, la evolución histórica y cultural, al igual que factores externos y momentos coyunturales, es como formula sus lineamientos de política exterior, en torno a los cuales ejerce sus márgenes de acción internacional. Con base en este razonamiento es posible apreciar patrones perfectamente aplicables para México, país que dada su evolución histórica y su condición de país subdesarrollado presenta una serie de características propias dentro de sus lineamientos de política exterior, a partir de lo cual se explica su actuación internacional.

Pero antes de iniciar nuestro análisis histórico-ideológico de la política exterior de México, es preciso tener en cuenta una definición sobre la misma.

Siguiendo una definición propuesta por el Doctor Edmundo Hernández Vela, tenemos que la política exterior puede definirse como sigue:

“el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado, por el que otro Estado u actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras, y que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el control

internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior, constituye uno de los elementos motrices de las relaciones internacionales”¹.

Es preciso dejar en claro que, a lo largo de la investigación, al presentarse la necesidad de retomar lo que se entiende por política exterior, sólo se hará en torno a los aspectos más esenciales del mencionado por El doctor Hernández-Vela, especialmente en el tercer capítulo, pues no se precisará volver a definirlo o retomarlo en su totalidad.

Los principios de política exterior de México no aparecieron de la noche a la mañana, pues, como veremos a continuación surgieron a partir del largo y difícil proceso por el que México atravesó para su consolidación como Estado-Nación, aunado esto a las diferentes coyunturas internacionales que de alguna manera han tenido influencia.

“Principios como la solución pacífica de controversias, la prohibición de la amenaza del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, así como la cooperación internacional para el desarrollo, de los cuales se hablará posteriormente, se constituyen como guías de la política exterior de México, con lo que se establece una relación entre soberanía y seguridad nacional, tras adoptar una tradición pacifista que es utilizada como medio de defensa en la seguridad nacional del país, teniendo esto como activo en la defensa de la soberanía, conservando su condición de no sometimiento al control de otro Estado”².

En la consolidación y formulación de su propia memoria histórica, el país tiene ante sí una tarea que debe responder a las experiencias sucesivas de nuestro acontecer. Este proceso no es reciente. Se inició a la sombra de la misma actividad emancipadora de la nación y ha continuado sin solución de continuidad a través de la formación de México. Para fundamentar lo anterior, es preciso establecer un recuento histórico con el fin de ir ubicando las distintas coyunturas y sucesos que influyeron en la conformación de la política exterior mexicana.

El antecedente que tomaremos como punto de partida podemos encontrarlo con José María Morelos y Pavón, quien dio su toque de estadista a las ideas libertarias de los pioneros de la gesta de 1810. Con una visión más clara de las responsabilidades internacionales del país reciente, y de las demandas que su estructuración interna reclamaban, Morelos plasmó su ideario en *los sentimientos de la nación*, documento que contenía entre otros puntos esenciales:

¹ HERNÁNDEZ Vela, Edmundo. *Diccionario de política Internacional*. Ed. Porrúa, México, 1996, p. 425.

² PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Presidencia de la República, México, 1995, p. 6.

1) “que la América es libre e independiente de España y de otra nación, gobierno o monarquía; 2) La soberanía dimana inmediatamente del pueblo; 3) que las leyes generales comprenden a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; 4) que la esclavitud se prescribe para siempre, y los mismo la distinción de castas, quedando todos iguales”³.

La naciente República mexicana que se defendía en la aparente debilidad de los acosos realistas demostró la madurez de su pensamiento y la comprensión cabal de los desafíos del contexto internacional de aquel entonces. Se delineaba desde aquellos días turbulentos la necesidad del imperio del derecho para que pudiera salvaguardarse la ya próxima independencia y el poder soberano del nuevo Estado.

En la Constitución de Apatzingán se plasmaron algunos de los primeros grandes principios que habrían de ser pilares de la política exterior de México:

a) “la América es libre e independiente de toda otra nación; b) la soberanía dimana inmediatamente del pueblo; c) ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por contestable que parezca cuando sea perjudicial a la independencia y felicidad de la nación”⁴. Posteriormente, en la Constitución de 1824 se entablaron como premisas principales: 1) “que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y leyes que le parezca más conveniente; 2) la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular; 3) Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos en lo que toca a su administración y gobierno interior”⁵.

Posteriormente las guerras que tuvo que enfrentar México por los apetitos expansionistas en el siglo XIX serían las que vendrían a enriquecer y reafirmar su vocación internacional por su orden de derecho, destacando principalmente la que se tuvo con Estados Unidos en ese siglo. Desde 1836, México comienza a ser devorado territorialmente por el expansionismo estadounidense, pues en este año, con los Tratados de Velasco, México pierde el territorio de Texas que más tarde se adheriría a EU, viendo claramente la responsabilidad que los norteamericanos tuvieron para ello. Entre 1846 y 1848, México, tras enfrentar la guerra contra Estados Unidos, y al ser derrotado militarmente, pierde más de la mitad de los territorios que originalmente había heredado al convertirse en un país independiente, ya que nuestro país en los Tratados de Guadalupe-Hidalgo se vio obligado a ceder los territorios de Nuevo México y la Alta California. Más con la obtención de los territorios anteriormente mencionados en 1848, no finalizaría el apetito expansionista estadounidense, pues en 1856

³ DE LA TORRE Villar, Ernesto. La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1978, p. 375.

⁴ *Ibid.* p. 421

⁵ ARNÁIZ Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Trillas, 2ª ed, México, 1990. pp. 43-44.

México se ve obligado a ceder el territorio de la Mesilla tras haber recibido presiones por parte de los norteamericanos de una nueva invasión.

Pero los intentos intervencionistas con claras ambiciones expansionistas por parte de Estados Unidos no cesaron aquí, ya que en 1859, mediante el tratado McLane-Ocampo el presidente norteamericano James Buchanan buscaba lograr un nuevo acuerdo sobre límites, en el cual, “la nueva frontera entre su país y México incluiría la península de Baja California en el territorio de aquel país, el derecho de vía perpetua a través del Istmo de Tehuantepec, y del Río Bravo al Golfo de California, el arreglo de las reclamaciones pendientes con EU, libre comercio, y la protección efectiva de las personas y propiedades en dichas vías de comunicación. Finalmente, y para fortuna de México, el tratado McLane-Ocampo fue rechazado por el Congreso de Estados Unidos”⁶.

De esta forma, fue por demás claro que para nuestro país, después de estos acontecimientos, que sólo en la consolidación de un régimen internacional cuya característica principal sea el orden de derecho podría garantizarse nuestra independencia política y la soberanía territorial.

En lo que respecta al marco jurídico interno, la Constitución de 1857 significó uno de los avances más importantes, ya que en ella se sentaron algunas de las bases que habría de seguir la legislación contemporánea, tanto al interior como al exterior del país. Dicha constitución establece como aspectos esenciales que:

“a) es voluntad de los mexicanos constituirse en una república representativa democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos, b) establece también que la soberanía nacional radica en el pueblo quien lo ejerce por medio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, c) la propiedad, incluida en el artículo 27 de esta constitución, garantiza el derecho a la propiedad privada, incluyendo aquí la Ley Lerdo, la cual establece la desamortización de bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, d) así mismo, se incluyen las garantías individuales en los primeros 29 artículos de esta constitución, teniendo entre ellos la libertad e igualdad ante la ley, la libertad de enseñanza, así como la libertad de trabajo”⁷.

Posteriormente, tras lograr la victoria en la Guerra de Reforma, los liberales promulgaron las Leyes de Reforma, las cuales fueron expedidas en Veracruz entre 1859 y 1860, siendo uno de los principales fundadores Melchor Ocampo. Entre dichas leyes destacan:

⁶ DÍAZ, Lilia, “El liberalismo militante”. en: Historia General de México, Zoraida Vázquez Josefina, et al; T.2, COLMEX, 4ª ed, México, 1998, pp. 845-846.

⁷ *Ibid.* p. 835.

a) la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos; b) la ley del matrimonio civil; c) la ley del registro civil; d) la ley sobre el estado civil de las personas; e) decreto que prohíbe la intervención del clero en los cementerios; f) decreto que precisa cuáles son los días festivos y prohíbe a los funcionarios públicos asistir, en calidad de representantes del poder público a las ceremonias religiosas; y g) ley sobre libertad de cultos.

La política exterior de México tuvo que enfrentar más agresiones externas, esta vez de Francia, cuyos fines eran la instauración de un gobierno monárquico en nuestro país, buscando con ello la expansión del imperio de Napoleón III. Esto no hubiera sido posible sin la participación de los grupos conservadores en México, muy en particular la Iglesia, quienes aspiraban a recuperar sus bienes y a suprimir las leyes de Reforma. Pero el emperador Maximiliano, educado en las corrientes liberales europeas del siglo XIX, se oponía a derogar las leyes de Reforma. Esto trajo como resultado la enemistad por parte de los grupos conservadores mexicanos hacia el emperador, quien a su vez, trato de atraerse las simpatías de los grupos liberales, pero también lo rechazaron, viendo esto claramente en la negativa de Benito Juárez en establecer negociaciones con el emperador francés, bajo el argumento de la defensa de la soberanía nacional. Aunado a esto, estaba la permanente resistencia de las fuerzas republicanas; el rechazo contundente de Estados Unidos (al terminar la Guerra de Secesión) hacia el gobierno impuesto en México, así como las diferencias entre Francia y Prusia, constituyeron elementos que fueron aprovechados por los liberales mexicanos para acabar con los invasores y restaurar la república.

Es importante destacar aquí, que a raíz de la intervención francesa, se desprende una concepción de la soberanía que se caracteriza principalmente por ser defensiva, plasmándose así en lo que se conoce como respeto a la soberanía, lo cual podemos apreciar claramente en la visión política y capacidad de unificar esfuerzos que tuvo Benito Juárez, quien manifestó que *entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*. Así, la defensa de la soberanía, en una visión más amplia comprende desde la defensa del territorio nacional, hasta los intereses que integran el interés nacional, y que dan forma y contenido al proyecto nacional, es decir a las instituciones políticas y la cultura, así como al patrimonio económico manifestado en los recursos naturales.

Restaurada la República, Benito Juárez, y posteriormente Sebastián Lerdo de Tejada, buscaron llevar a la práctica la Doctrina Juárez, la cual pone de manifiesto la posición que México habría de adoptar tanto en el plano interno como en el externo. Al interior, dicha doctrina plantea que tras haber elegido autoridades legítimas y estables, se anuncia “la decisión y firmeza con que la República debe acometer la tarea de reconstruir al país y hacerlo progresar hasta obtener el bienestar y la dicha prometidos por las leyes y las instituciones republicanas y democráticas”⁸. Lo anterior sería manifestado en acciones como la reorganización de la Hacienda pública, la revitalización de la economía, así como la pacificación al interior del país.

⁸ COSÍO Villegas, Daniel. “La doctrina Juárez”. en: Política exterior de México. 175 años de historia. T. II, 1ª ed, Archivo histórico diplomático, SRE, México, 1985, p. 713.

Al exterior, debe destacarse que México no estuvo aislado completamente, pues mantuvo relaciones diplomáticas con las repúblicas latinoamericanas, Estados Unidos, así como algunos países en Europa, como Prusia, o Italia después de que hubo logrado su unificación como país⁹. En realidad se rompió relación diplomática con aquellas potencias signatarias de la Convención de Londres (España, Gran Bretaña y Francia) que osaron atentar contra la independencia y soberanía nacionales, y muy en especial con Francia, pues éste país emprendió la invasión a México militarmente. Así, para éstas potencias, en la doctrina Juárez se plantea lo siguiente: “México consideraba insubsistentes todos los tratados que lo habían ligado a éstas potencias hasta principiar la guerra de intervención”¹⁰.

No obstante, dicha doctrina manifiesta que el gobierno de México “había cuidado de que los nacionales de esas potencias residentes en México gozaran de la protección de las leyes y de las autoridades del país en el mismo grado y con el mismo título que los mexicanos”¹¹

Los desequilibrios sociales, los constantes levantamientos internos, el deterioro de las actividades económicas, la escases de fondos, la prácticamente inexistente movilidad en el sistema político, así como el escaso respeto a la legalidad, tomando en cuenta al mismo tiempo que si bien se lograron avances en materia de desarrollo económico y de política exterior se comprometió mucho la soberanía nacional durante el gobierno de Porfirio Díaz, todo ello condujo finalmente a la Revolución Mexicana de 1910, primera gran revolución social de nuestro siglo, que tras la caída del régimen porfirista se producirían grandes transformaciones esenciales para el México contemporáneo.

Una vez más, la soberanía nacional y el orden internacional existente denunciaban en su interacción las necesidades y carencias de este último. La respuesta mexicana en forma de la Doctrina Carranza, quien tras la invasión norteamericana ratificó la vocación de justicia e igualdad en nuestro país. Carranza proclamó que la diplomacia no debía servir para la protección de intereses de particulares ni para poner al servicio de estos la fuerza y majestad de las naciones. Reafirmó la igualdad de las naciones y subrayó el carácter latinoamericanista de nuestro país. Al repudiar la doctrina Monroe afirmó el derecho de México y de todas las naciones de América Latina a establecer tratados y alianzas con otras naciones cuando así conviniera a sus intereses. En relación con lo anterior, podemos ver a grandes rasgos que la Doctrina Carranza contiene los siguientes aspectos:

⁹ En realidad eran pocos los países con los que se tenían relaciones diplomáticas, pues en ese entonces (el siglo XIX) el número de países existentes era mucho menor a lo que es ahora, teniendo en cuenta que si bien gran parte del mundo ya se conocía, amplias regiones de éste eran colonias de las potencias imperialistas, otras no eran del todo conocidas como África.

¹⁰ COSÍO Villegas, Daniel. “La doctrina Juárez”. Op. Cit. P. 716

¹¹ Ibid. 714

- “*Todos los países son iguales*; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes, su soberanía;
- Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de *no intervención*;
- Ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegios; nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran;
- La diplomacia no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para poner al servicio de estos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para *ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles*.
- *Las legislaciones deben ser uniformes e iguales* en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía”¹².

Como es de apreciarse en la Doctrina Carranza el respeto a la soberanía constituye uno de los ejes centrales en torno al cual la política exterior de México habría de moverse. Pero antes de continuar, para entender lo anterior relacionado con la soberanía, es importante dejar en claro que esta se refiere a la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, lo cual deja ver en última instancia la autodeterminación. Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. Por tanto, la soberanía reside originalmente en el pueblo.

Posteriormente, se promulga la Constitución de 1917, el 5 de febrero de ese mismo año, cuyos artículos más representativos son:

- “*Artículo 3*: Establece el carácter laico de la educación, la gratuidad de la enseñanza primaria, la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de algún culto de crear o dirigir escuelas de educación primaria y la vigilancia oficial para las escuelas primarias particulares.
- *Artículo 27*: Estipula la propiedad original de la nación sobre las tierras, las aguas y el subsuelo; el principio de la expropiación por causa de utilidad pública; la creación de la pequeña propiedad y propiedades comunales, previo fraccionamiento a los latifundios y severas restricciones a la propiedad extranjera.
- *Artículo 39*: Establece que la soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo, al mismo tiempo que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este.

¹² SEPÚLVEDA, Cesar. “Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado Mexicano”. En: Revista de Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, UNAM, Julio-diciembre, 1979, p. 6.

- *Artículo 123*: Establece la jornada laboral de 8 horas, el salario mínimo, el reparto de utilidades, la protección a las madres trabajadoras durante la etapa anterior y posterior al parto, el derecho de los trabajadores a la huelga, la prohibición de emplear menores de edad y la responsabilidad de los empresarios por accidentes de trabajo o enfermedades.

- *Artículo 130*: Establece la separación de la Iglesia y el Estado, la prohibición de que los ministros de culto participaran en política y adquirieran bienes muebles e inmuebles, el matrimonio como contrato civil, y exigía como requisito indispensable para ejercer el ministerio de cualquier culto ser mexicano por nacimiento”¹³.

Las experiencias que México ha tenido a lo largo de su historia, tanto internas como externas han sido los puntos de referencia para la formulación del cuerpo legislativo plasmado en la Carta Magna, así como los principios de política exterior. Pero las constantes intervenciones extranjeras (políticas, militares, económicas) de alguna manera han atentado contra los principios de no intervención y libre determinación. Como respuesta a este instrumento de presión, el entonces Secretario de relaciones exteriores Genaro Estrada formula la Doctrina conocida como *Doctrina Estrada*, la cual establece que México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando a los de países que hayan cambiado de régimen. Textualmente, la idea central de esta doctrina dice como sigue: “...el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando cuando también lo considere procedente, a los similares diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”¹⁴

Más adelante, en el contexto previo a la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Lázaro Cárdenas llevó a cabo un programa político nacionalista y popular que permitió consolidar los nexos del Estado con amplios sectores sociales. Dentro de este programa se inscribe la decisión de decretar la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938 en respuesta al reto de las compañías extranjeras. Al mismo tiempo, el presidente Cárdenas formula la doctrina conocida como *Doctrina Cárdenas*, la cual plantea básicamente que “...el individuo que se desprende de su país para encontrar en el otro lo que le hace falta en el suyo tiene el deber de aceptar todas las circunstancias, propicias o adversas del ambiente que lo acoge, y ha de gozar de todas las prerrogativas del ciudadano útil y respetable de la sociedad en que vive”¹⁵.

¹³ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu constitución. Ed. Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 11ª ed, México, 1997, pp. 42, 122-123, 379, 390-391.

¹⁴ ESTRADA, Genaro. Genaro Estrada: Diplomático y escritor. Colección del Archivo histórico-diplomático mexicano, 1ª ed, SRE, México, 1978, p. 135

¹⁵ SEARA Vázquez, Modesto. La política exterior de México. La práctica de México en el Derecho Internacional, Ed. Esfinge, México, 1970, p. 99.

‘En términos de política exterior, correspondió también al presidente Cárdenas defender la legitimidad de la Segunda República Española y abrir las puertas de México a muchos refugiados españoles cumpliendo así con otro de los principios de política exterior de México que es el derecho de asilo. De igual forma, el Gobierno de México se opuso a la invasión de Etiopía por parte de Italia; protestó contra la ocupación de la entonces Checoslovaquia por Alemania, y condenó la violación de la neutralidad de Noruega, Holanda, Bélgica y Luxemburgo y las campañas contra Grecia, Yugoslavia y la URSS. En algunos casos, como la protesta contra la anexión de Austria por parte de Alemania, fue la sola voz de México la que se escuchó en el recinto de la entonces Sociedad de Naciones, haciendo constantemente mención a la soberanía es decir a la facultad de un Estado de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a sus intereses’¹⁶.

De esta forma, vemos que al término de la Segunda Guerra Mundial, y como resultado de una intensa y continuada campaña de México, era factible identificar los siguientes grandes principios de la política exterior mexicana:

- ‘El principio clásico de la *no intervención* en asuntos internos o externos de otros Estados;
- El principio de la *igualdad de los Estados*, con todo lo que ello supone en los tiempos modernos, incluyendo el respeto a la dignidad de los Estados;
- El respeto a la *libre autodeterminación de los pueblos*;
- La *solución pacífica y jurídica de los conflictos entre los Estados*;
- El *repudio a la guerra y a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza*, en todas sus formas, especialmente como instrumento de política nacional o como presión para los países débiles;
- El *desarme general*, tanto nuclear como de armas convencionales;
- El *no reconocimiento* de adquisiciones territoriales obtenidas por la fuerza. La conquista no da derechos;
- La *Doctrina Estrada* de reconocimiento de gobiernos, que es un corolario de los principios antes mencionados;
- La diplomacia no debe emplearse como instrumento de presión
- La cooperación internacional para el desarrollo.
- El derecho de asilo’¹⁷.

A causa de la adhesión estricta de estos principios, la política exterior mexicana y sus relaciones internacionales se subordinan a las preocupaciones del gobierno por los asuntos internos. No obstante, hasta 1970, la política exterior de México mantuvo en términos generales las siguientes características: legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo. Este carácter defensivo se explica, como apunta Humberto Garza, por las siguientes razones:

¹⁶ VALERO, Ricardo. ‘Marco histórico de la política exterior mexicana’. en: Revista mexicana de política exterior, IMRED, SRE, No 10, año 3, enero-marzo, 1986, p. 15.

¹⁷ *Ibid.* p. 7

a) “la trágica experiencia de constantes intervenciones extranjeras, b) el peso enorme de la relación con Estados Unidos, y c) la concentración del país en la creación y fortalecimiento de instituciones para el desarrollo político, económico y social de la nación”¹⁸.

“No obstante, después de 1970 se rompe la pasividad y se rompe con los principios tradicionales, como el de No Intervención. En ambos casos, se sale del aislamiento, actitud que, a partir de 1970 se vuelve más regla que excepción. De esta forma, vemos que la actividad internacional de México se apega en ocasiones a los principios tradicionales y en ocasiones no”¹⁹. Para ejemplificar, podemos mencionar el impulso de un nuevo orden económico internacional mediante la carta de derechos y deberes económicos de los Estados, el voto mexicano en 1975 en la Asamblea General de la ONU en una declaración que calificaba al sionismo como forma de racismo, así como el apoyo a los regímenes de Fidel Castro en Cuba y Salvador Allende en Chile.

Con base en lo expuesto se puede afirmar que la continuidad de la política exterior mexicana ha conservado su actitud defensiva y pasiva y también mantiene los principios tradicionales que le dan sustento. La continuidad de la política exterior debe pues entenderse en ambos aspectos, aunque la pasividad y el aislamiento tienden a quedar atrás a causa del desarrollo del país y de la relación de México con el mundo. Pero esto no implica que no se pueda hablar de la continuidad de los principios tradicionales, entre otras razones por la permanencia que tuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, que mantuvo la estabilidad política de México, manteniendo también los principios ya señalados, teniendo así que se trata de un asunto de régimen y características del Estado.

Así mismo, el tercermundismo, constituyó otro vértice de acción en lo referente a los aspectos de política exterior antes mencionados. De esta forma, “México impulsó una política de mayor acercamiento con los países tercermundistas. En este sentido, México promovió la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1974, con el fin de reducir la dependencia tecnológica hacia los países desarrollados. México, también participó en el Movimiento de los países No Alineados (NOAL). Asimismo, México se acercó al Grupo de los 77, el cual estaba compuesto en ese entonces por 113 países subdesarrollados. Como puede observarse, la actitud multilateral de México creció en esa etapa con el fin de promover un orden económico más justo”²⁰.

No obstante, a partir de 1970 las condiciones del escenario internacional cambiaron notablemente para México. El enfrentamiento bipolar que se traducía en la Guerra Fría parecía haber llegado a un momento de distensión. Por otro lado, el acelerado crecimiento económico de la entonces Comunidad Económica Europea y

¹⁸ GARZA Elizondo, Humberto. (Compilador.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. Centro de Estudios Internacionales, COLMEX, México, 1986, p. 91.

¹⁹ Ibid. P. 91

²⁰ VELÁZQUEZ, Rafael. Introducción al estudio de la política exterior de México. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 101.

de Japón se hizo cada vez más patente. Ante esto, el Presidente mexicano Luis Echeverría tuvo que reorientar su política exterior hacia un desempeño más activo que diera respuesta a las condiciones tanto internas como externas del momento. Para ello, el gobierno mexicano se planteó una serie de objetivos en materia de política exterior que conducían a este propósito. “En primer lugar, México diversificaría sus relaciones internacionales sin importar el perfil ideológico de los países de que se tratara, es decir, se aplicaría el principio del pluralismo ideológico”²¹.

“El propósito fundamental era retomar los principios revolucionarios de una política progresista y nacionalista que, al parecer, se había dejado atrás. Estos principios del nacionalismo revolucionario a los cuales se hace referencia se fundamentan principalmente en los programas para redistribuir la riqueza, recuperar el control de los recursos naturales, y sentar así las bases de un desarrollo material capaz de asegurar un bienestar generalizado, así como las transformaciones sociales e impulso a la unidad nacional, originando en última instancia un cierto rechazo hacia los intereses extranjeros.

Con el propósito de reducir la dependencia que se tenía con Estados Unidos, México empezó a multiplicar sus contactos con el exterior. Antes de 1970, el país sólo tenía relaciones diplomáticas con 67 países, y después se incrementó a 131”²².

“Para impulsar un nuevo orden económico internacional, el gobierno mexicano promovió la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la cual establecía la equidad y la cooperación como mecanismos fundamentales para lograr una distribución más justa de las riquezas mundiales. En el seno de la Asamblea General de la ONU, la iniciativa fue presentada y aprobada con 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones en diciembre de 1974”²³.

Los analistas de la política exterior de México establecieron que esta etapa se trataba como de un olvido de la política juricista y el inicio de una política exterior más activa. Sin embargo, al dejar el poder Luis Echeverría en 1976 el nuevo presidente mexicano José López Portillo heredó una grave crisis económica como producto de los problemas de la deuda externa. Ante esta situación, el activismo internacional de México se vio muy afectado puesto que el país estaba obligado a actuar desde una posición débil y de urgencia. No obstante, la situación cambió rápidamente, ya que grandes reservas de petróleo probadas fueron descubiertas en el sudeste mexicano. Esto le adjudicó a México un mayor fortalecimiento, teniendo que con base a este poder, López Portillo inició una política activa hacia el exterior.

²¹ *Ibid.* pp. 98-99.

²² *Ibid.* p. 100.

²³ *Ibid.* p. 98-101.

Al final de su sexenio, los precios internacionales del petróleo bajaron, lo que propició una grave crisis económica de largo alcance para México. La capacidad internacional de negociación de México estaba muy debilitada ante la situación endógena y exógena del país. Para dar respuesta a las necesidades internas y externas, el gobierno de Miguel de la Madrid se planteó los siguientes aspectos que deberían abordarse en la política exterior: preservar la soberanía de la nación y fortalecer la independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia. En cuanto a la política económica exterior, eran tres los objetivos fundamentales: reordenación y modernización de la economía, apertura económica y una mayor participación de México en las finanzas y comercio mundiales.

Para lograr lo anteriormente expuesto, se propuso lo siguiente: México actuaría a favor de la paz mundial tanto en los esfuerzos de desarme como en los de cooperación internacional; el gobierno apoyaría los principios de participación democrática y equitativa de la riqueza global; el país propiciaría el dialogo entre los miembros de la comunidad internacional; México buscaría una interrelación con el exterior que elevara al máximo la contribución al logro de las metas de política nacional promoviendo el establecimiento, en el ámbito internacional, de condiciones favorables para el desarrollo interno; la acción del gobierno se dirigiría a fortalecer la presencia de México en los foros mundiales; y finalmente, se buscaría la ampliación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, es decir, llevaría a cabo una política exterior más dinámica y multilateral (claro sin dejar su bilateralidad con Estados Unidos) en un cambiante contexto internacional.

En cuanto a las acciones concretas de política exterior, el desempeño diplomático de México no bajó de ritmo. En su lucha por la paz internacional, el país promovió en 1983 la creación de Grupo Contadora, compuesto por México, Colombia Panamá y Venezuela. El objetivo del grupo era evitar la propagación de los enfrentamientos en Centroamérica, sentar las bases para un proceso de negociación, por la paz y garantizar el interés nacional y legítimo de cada uno de los países de Contadora. En 1985 se creó el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En 1986, el grupo presentó la última versión del Acta de Contadora en donde se exhortaba al cese de apoyo externo a los grupos en conflicto, el congelamiento y disminución de la compra de armamentos y la terminación de las hostilidades a través de una negociación pacífica.

Existen varias hipótesis sobre las razones que llevaron al gobierno al relativo alejamiento del *escudo protector* del principio de No Intervención y a desplegar una política de activa participación diplomática en el conflicto de Centroamérica, incluso a veces en contra de los intereses de Estados Unidos.

“La primera consideración fue en el sentido de que, aún cuando el gobierno del Presidente López Portillo no compartía la preocupación estadounidense sobre el peligro de la difusión de los movimientos insurgentes a México, si tomaba los posibles efectos de una crisis generalizada en Centroamérica sobre la seguridad nacional, en términos de las implicaciones masivas de un flujo migratorio masivo de refugiados políticos y económicos y provenientes de la región. Es por eso que al gobierno mexicano le era imperativa una solución que fuera a la raíz misma del problema, es decir las profundas contradicciones sociales y económicas prevalecientes en todas las naciones ístmicas, posición que se oponía a la tesis estadounidense, la cual asumía que las insurgencias centroamericanas eran el resultado de una política agresiva de inspiración soviético-cubana y posteriormente sandinista.

En segundo término, la intensa actividad diplomática a favor de la insurgencia en Centroamérica sugiere que el Gobierno del presidente López Portillo estimó que parte de la solución de la crisis radicaba en la consolidación de las fuerzas políticas de izquierda como un mecanismo para equilibrar el predominio absoluto de las oligarquías ultraconservadoras que gobernaban en todos los países de la región. Más aún, el gobierno suponía que, a través de su capacidad de influencia podría atemperar los rasgos más radicales de la revolución sandinista y de la insurgencia salvadoreña y, a partir de esto, implementar una política de consolidación de intereses de todas las partes involucradas en el conflicto.

Una última y fundamental consideración estuvo siempre en el temor de que una intervención norteamericana en el área dejara a México rodeado por Estados Unidos y sin conexión política con América Latina”²⁴.

No obstante, las limitantes para la política unilateral de México comenzaron a aparecer a partir de 1982 como resultado de varios factores internos y externos, entre los que se destaca:

- El derrumbe de los precios internacionales del petróleo y la peor crisis económica sufrida por México, aunado esto al cuestionamiento de la política seguida en Centroamérica;
- El aislamiento diplomático en que se encontraban las posiciones mexicanas debido a la suspicacia latinoamericana frente a las políticas de apoyo de México a la izquierda centroamericana;
- La posibilidad de enfrentamientos entre naciones del área, propiciados por el creciente involucramiento de Cuba y de otros países del bloque socialista, así como por la actividad de las fuerzas antisandinistas que operaban desde Honduras;
- El deterioro de las relaciones con Guatemala como resultado de las alegaciones del gobierno de ese país de que México concedía apoyo y refugio a la guerrilla;

²⁴ BAKER Santa Cruz, Jorge Malcolm. La política Exterior de México como instrumento para la preservación de la seguridad nacional. IMRED, SRE, México, 1992, p. 32

- El inicio por parte de Estados Unidos de una serie de actividades encubiertas para derribar al gobierno sandinista y un apoyo abierto al gobierno de El Salvador para reforzar su política de contrainsurgencia a lo que se unen Chile, Argentina, Colombia y Guatemala”²⁵.

De esta forma, vemos que la acción mexicana en Centroamérica ha dejado dos valiosas experiencias: “en primer término ha demostrado que México puede y debe definir sus intereses de seguridad nacional con independencia de posiciones hegemónicas, como lo es por ejemplo Estados Unidos, siempre tomando en cuenta su circunstancia geopolítica definida por la vecindad por este país. Esto significa que para lograr sus objetivos a veces será necesario buscar puntos de convergencia que se traduzcan en apoyos internacionales o en acciones conjuntas de carácter político que compensen nuestro limitado poder nacional, como por ejemplo América Latina. Es decir, México debe continuar la diversificación de sus relaciones al exterior, teniendo en mente la posibilidad de profundizar la cooperación norte-sur, tanto en el plano económico como en el político.

En segundo lugar, de la experiencia centroamericana se desprende el hecho de que en la seguridad nacional la política exterior se convierte en un instrumento que articula consideraciones políticas, estrategias económicas y esfuerzos de cooperación”²⁶.

Ya en la década de los años noventa, el gobierno de México invocó nuevamente los principios de su política exterior en momentos de crisis interamericanas, como la que se produjo en Panamá y que condujo a la invasión estadounidense en 1989. Asimismo, México rechazó tanto la adopción de legislaciones tendientes a reforzar el embargo en contra de Cuba, y que suponían la aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses en otros estados, como la Ley Helms-Burton en 1996.

En el curso de los últimos veinte años, a pesar de las crisis cíclicas de su economía, México se vinculó con las tendencias más dinámicas de la globalización. De igual forma, a pesar de las turbulencias que pusieron en duda la estabilidad mexicana en la década de los noventa, el país avanzó en la democratización de su vida política gracias a los acuerdos alcanzados entre las principales fuerzas partidistas y la creación de instituciones electorales que hicieron posible la consolidación del pluralismo, y sobre todo en la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

En este contexto, México adoptó decisiones de gran trascendencia que contribuyeron a modificar la naturaleza de sus relaciones con el mundo, particularmente el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, la negociación con Estados Unidos y Canadá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994 y abrió una etapa distinta en la relación

²⁵ Ibid. p. 33

²⁶ Ibid. pp. 59-60

bilateral con Estados Unidos, promoviendo una mayor cooperación en los más diversos ámbitos; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en ese mismo año, y al mecanismo Asia-Pacífico (APEC); la suscripción de acuerdos de libre comercio con varios países latinoamericanos, y la negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, que se transformaría en el TLCUE en el 2000.

Si bien el gobierno impulsó una gran apertura hacia el exterior en materia económica y comercial en aras de la modernización del país, por otro lado, (como asegura Rafael Fernández de Castro) “México continuó proyectando la imagen de un país en el que persistía una actitud cerrada y defensiva ante todo aquello que pudiera ser interpretado como una interferencia externa en su vida política. Frecuentemente, la invocación de la soberanía y el principio de no intervención estuvieron presentes en cuestiones como el conflicto en Chiapas, la celebración de procesos electorales en dudosa credibilidad, las violaciones de los derechos humanos, y las complicidades oficiales en el tema del narcotráfico”²⁷.

Lo anterior no garantiza que México no esté expuesto a amenazas desde el exterior. Lo que ha cambiado fundamentalmente es la naturaleza de tales amenazas, ya que no se desprenden de la política gubernamental de otros países, sino que se encuentran más bien asociadas a fenómenos transnacionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de personas o el terrorismo, en cuyo combate es necesaria la cooperación internacional sobre la base del respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados.

Al mismo tiempo, la privatización de la economía y la apertura de fronteras favorecen el crecimiento de los problemas de seguridad nacional. No se observa un éxito en la reconversión industrial y el flujo de inversión para que México participe con éxito en la globalización, teniendo que nuestra ventaja comparativa sigue siendo el bajo salario, o sea la pobreza del 60% de la población. Esto genera masas de mexicanos disfuncionales que sólo pueden sobrevivir en el mercado informal realizando actividades ilegales y superando su condición de inadaptación a la nueva economía mediante su participación en el narcotráfico o el crimen organizado.

“La transición a la economía de mercado y el sistema político que la respalda, encuentran gran cantidad de relaciones inconexas y excluyentes que generan ingobernabilidad, surgimiento de grupos criminales, terroristas y de narcotraficantes. Es claro que se ha producido una tensión entre las bases tradicionales de la política exterior, la defensa y la seguridad nacional de México, con las condiciones cambiantes de apertura de fronteras e integración económica de Norteamérica, y con los cambios internos que se producen por este cambio estructural.

²⁷ FERNÁNDEZ de Castro, Rafael (coordinador). “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional”. En: *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. Ariel-ITAM, México, 2002, pp. 83-84.

Por ello, crecen las vulnerabilidades nacionales a pesar del Tratado de Libre Comercio, la economía de mercado y la democracia”²⁸.

Para comprender a grandes rasgos el comportamiento que la política exterior de México ha tenido, es preciso considerar algunas premisas propuestas por Mario Ojeda, quien resalta algunos puntos esenciales en torno a los cuales se mueve dicha política.

“La posición mexicana no se ha presentado únicamente en términos jurídicos de fondo, sino más bien en razonamientos o alegatos de tipo procesal, en el sentido de si tal o cual apoyo de resolución a considerar es o no procedente conforme a los tratados. Pero este énfasis juricista obviamente no se ha debido a excesos formalistas por parte de los diplomáticos mexicanos, sino más bien debe verse como una *táctica* de la política exterior mexicana. Una táctica escapista a posibles enfrentamientos directos con otros gobiernos que podrían resultar de hacer explícita su postura política, algo que no es sino la continuación en lo exterior, de un proceso deliberado de despolitización de la política que han seguido los gobiernos revolucionarios. México parece haber evitado así más de una confrontación directa con otros países, particularmente con EU presentando su posición, sobre todo cuando esta es disidente bajo el ropaje formal del Derecho Internacional”²⁹.

Ejemplificando, tenemos que en 1962 al considerarse en la octava reunión de consulta el asunto relativo a la exclusión de Cuba del sistema interamericano, México votó en contra de tal medida, no obstante que días antes que el propio ministro mexicano de relaciones exteriores había declarado que “existe una incompatibilidad entre la pertenencia a la OEA y una profesión política marxista-leninista”³⁰

“Otro elemento táctico importante de la política exterior mexicana ha sido el anticiparse a situaciones difíciles mediante el procedimiento de dar a conocer en forma pública cuál será su postura o su voto previamente a la reunión del caso. Esta táctica de tipo preventivo que la teoría de la estrategia política denomina *compromiso público* tiene la fuerza que le da el hecho de que una vez adquirido el compromiso frente a la opinión pública resulta difícil retroceder o cambiar de posición por la pérdida de prestigio que esto significaría. Así por ejemplo, en la novena reunión de consulta de la OEA en 1964, que culminó con la resolución que obligaba a los países miembros que aún mantenían relaciones con la Habana a romper definitivamente con ella, el canciller mexicano declaró que México se opondría a la imposición de sanciones, y sobre todo a aquellas cuya ejecución exigiera presión por parte de un reducido número de estados miembros de la OEA, o peor aún, del gobierno mexicano únicamente.

²⁸ “El neoliberalismo y la seguridad nacional” <http://www.agora.net.mx/analisis/benitez.html>

²⁹ OJEDA, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. COLMEX, 2ª ed, México, 1984, pp. 101-105

³⁰ Ibid. p. 102

Una táctica importante más ha consistido en abstenerse de buscar prosélitos o aún simple apoyo a su política exterior, sea este permanente u ocasional. Obviamente esta táctica obedece a la necesidad de no aparecer, a los ojos de Washington como solviantador de los otros gobiernos latinoamericanos.

También, es importante dejar señalado el hecho evidente de que en términos generales en México ha existido un consenso relativamente amplio en lo que a la política exterior se refiere. Al menos esto resulta cierto en cuanto a que la política mexicana, altamente defensiva ha tendido a comprometer al país internacionalmente lo menos posible. Esta tarea ha contado por lo general con la aprobación tácita de una mayoría de la opinión nacional, debido sin duda al recelo con el que tradicionalmente se ha visto todo lo que es extranjero y a que el esfuerzo principal ha estado puesto en las tareas de desarrollo interno”³¹.

Para terminar con este apartado, sólo queda decir que frente a las cambiantes circunstancias externas, es esencial a la soberanía de México el imperio de la ley en todo el territorio nacional. La defensa de la soberanía tiene tareas internas y externas. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Las iniciativas en el exterior se sustentan en principios e intereses nacionales y están vinculados a los compromisos internos con el Estado de Derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de la cultura. También, el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que se busca alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política con la unidad frente a los desafíos internos y externos, los compromisos constitucionales internos y las posiciones internacionales del país. En esto, estriba el fortalecimiento de la soberanía nacional del México actual.

³¹ *Íbid.* pp. 103-105

1.2. Política exterior y seguridad nacional. Dos líneas de acción en el actuar internacional de México.

1.2.1. Aspectos teóricos sobre el interés nacional de México.

Sin lugar a dudas, el interés nacional, formulado de acuerdo a características propias, constituye uno de los aspectos esenciales para la seguridad nacional de los países. Frente a esto, México no es la excepción, pues su política exterior en materia de seguridad nacional, está relacionada con sus intereses nacionales, los cuales se manifiestan a través de acciones concretas. De aquí la importancia de establecer a manera inicial algunos de los aspectos teóricos que fundamentan al interés nacional mexicano.

La complejidad y adversidad que México ha sufrido en su consolidación como Estado-Nación constituye un elemento importante para la conformación de los fundamentos de la política exterior. El siglo XIX, caracterizado por la inestabilidad política, la falta de un proyecto nacional, el escaso desarrollo económico, así como las constantes intervenciones políticas y militares por parte de las potencias extranjeras pone de manifiesto los antecedentes que se han tomado para la elaboración de los lineamientos de política exterior de México, viendo así algunos de los elementos motrices de la actuación internacional de México, apreciando también la importancia que la política exterior tiene en relación con la seguridad nacional. No obstante, en el siglo XX se han presentado condiciones y contextos distintos como las dos guerras mundiales, la Guerra Fría y la Post Guerra Fría (ésta última caracterizada por la cooperación internacional, nuevos actores en el escenario internacional, entre otros) que han obligado a México a establecer nuevas definiciones y cambios en su política exterior, buscando que ésta manifieste los intereses nacionales en torno a una protección de amenazas y riesgos tanto internos como externos.

Pero antes de dar inicio con el análisis sobre el interés nacional mexicano, es preciso tener en cuenta algunas bases teóricas sobre lo que es el interés nacional en términos generales, para así establecer una relación y aplicarlo al caso mexicano. Para ello, es preciso tener en cuenta una distinción entre lo que sería el interés nacional de un país en el ámbito internacional y en el ámbito interno.

En lo que se refiere al ámbito internacional, el *interés nacional* puede ser visto como:

‘la exigencia de seguridad propia, o también la búsqueda prioritaria de la propia seguridad de cada Estado en la condición anárquica de las relaciones internacionales, la cual hace que los conflictos entre los Estados se

resuelvan en último análisis con el uso o la amenaza de la fuerza para poder defender los intereses económicos o de otro tipo cuando entran en conflicto con los otros Estados, y también para poder decidir con autonomía en las cuestiones internas. Cada Estado debe proveer ante todo a la propia seguridad, usando para ello una adecuada potencia militar, y aún desarrollando una actividad diplomática que tienda a equilibrar la fuerza de la potencia con la que pueden surgir divergencias o conflictos”³².

De esta forma, entendido el interés nacional, es posible que surjan una serie de comportamientos distintos según la situación histórica concreta de cada Estado, su fuerza, su desarrollo económico, así como su régimen político. De aquí que algunos Estados ejerzan políticas expansivas o busquen espacios vitales para garantizar el acceso a los mercados y a las materias primas de importancia estratégica (Estados Unidos, Inglaterra, Japón); que otros busquen la adhesión en una posición de subordinación a bloques hegemónicos por una potencia que restringe la autonomía de sus socios más débiles, pero que garantizan su seguridad (México); o bien, que un estado busque la supranacionalidad, esto es “la progresiva renuncia a la soberanía nacional absoluta a favor de instituciones supranacionales, mediante las cuales un conjunto de países que han perdido una capacidad de real autonomía internacional tienden a recuperarla ya no individualmente, sino en conjunto (Unión Europea)”³³.

En lo referente a la política interna el interés nacional puede verse como “el interés de la generalidad de los habitantes de un país y se contraponen a los intereses particulares de los ciudadanos individuales y de cada uno de los grupos económico-sociales, y sobre todo a los intereses regionales de carácter particularista”³⁴.

Teniendo como base esta conceptualización sobre el interés nacional, es posible establecer un planteamiento sobre el interés nacional mexicano.

El interés nacional mexicano, de igual manera aborda ambos aspectos: el interno y el externo. No obstante, dadas las características propias de país subdesarrollado, México se enfoca más su interés nacional al ámbito interno, aunque no por ello deja de lado el ámbito de las relaciones internacionales, pues ambos están íntimamente relacionados.

El interés nacional mexicano al interior puede ubicarse principalmente en : la defensa de su propia existencia como identidad independiente, la protección de la integridad territorial, la protección de la soberanía, mediante la cual nuestro país ejerce autónomamente la capacidad de determinar su organización política; la exploración y aprovechamiento en beneficio de la nación de los recursos naturales; así como la elaboración de instrumentos y mecanismos, con los que mediante la acción externa se impulse el desarrollo nacional. Al exterior, el interés nacional mexicano está enfocado a contribuir a la conformación de un sistema internacional que auxilie en la

³² BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política Exterior. T. 1, Ed. S. XXI, 12ª ed, México, 2000, p. 825.

³³ *Ibid.* p. 825

³⁴ *Ibid.* pp. 825-826

realización de un proyecto nacional, evitando que se vea obstaculizado por factores como la guerra, el sistema económico o la inestabilidad de las relaciones entre los Estados, así como por los actores no estatales.

De igual forma, es preciso encontrar el vínculo indisoluble entre interés nacional y principios de política exterior. Como asegura Bernardo Sepúlveda, “al postular la no intervención, el Estado mexicano establece el código de conducta obligatorio que deben observar otros Estados en su relación con México. Prohibir interferencias externas en asuntos mexicanos y asegurar autonomía política en las decisiones fundamentales es un interés vital que se corresponde con un principio de política exterior. Parte de la seguridad nacional es eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ser vecino de la primera potencia obliga por necesidad y afán de supervivencia a encontrar vías pacíficas para dirimir las controversias. Emparejar legalmente lo que es disparate en términos de poder es otro interés esencial consagrado en los principios de política exterior y que establece la igualdad jurídica de los Estados. Para un país subdesarrollado, fomentar la cooperación internacional para el desarrollo es un imperativo categórico, si se han de aprovechar los recursos externos para complementar y fortalecer el proyecto nacional de desenvolvimiento económico. Todo ello no podrá ocurrir si no hay condiciones para la paz y si el Estado mexicano no encuentra un entorno propicio que le garantice su propia seguridad”³⁵.

A manera de conclusión en este apartado, podemos afirmar que los intereses nacionales en México hacen referencia a una noción defensiva más que ofensiva, por lo cual tienden a actuar más en torno a la estabilidad y desarrollo nacionales. Esto no quiere decir que dichos intereses se limiten al interior, ya que la supervivencia y desarrollo del Estado mexicano, especialmente en el actual contexto de la globalización, obligan a una mayor interacción con los distintos actores internacionales, por lo que los intereses nacionales mexicanos también actúan en el ámbito externo. Pero debe quedar claro, que los intereses nacionales mexicanos al exterior no buscan fines imperialistas; por el contrario, son más de corte pacifista (marcados sobre todo en los principios de política exterior o en las actividades comerciales), aunque también con un matiz de pragmatismo.

³⁵ SEPÚLVEDA, Bernardo. Los intereses de la política exterior. FCE, 1ª ed, México, 1999, p. 17

1.2.2. El uso de la política exterior para la preservación de la seguridad nacional en México.

Tomando como referencia los aspectos previos sobre el interés nacional mexicano, tenemos que los intereses de la política exterior son también los intereses de la seguridad nacional. Pero la política exterior como un instrumento para prevenir y evitar amenazas militares, ilegítimas interferencias políticas o coerciones económicas, es la primera línea de defensa. Es también un instrumento para fortalecer la seguridad internacional, que es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional.

Cabe aclarar, que la definición sobre seguridad nacional que a continuación se propone no será la única a emplear a lo largo de la investigación, ya que se tomarán algunas otras propuestas por diversos autores, pues dada su complejidad de la misma, estos pueden contribuir a ampliar la explicación sobre el mismo.

Así pues, una definición acorde con esta relación desde el punto de vista militar es aquella propuesta por el Secretario de Defensa Gerardo Clemente Vega, en donde establece lo siguiente:

“la seguridad nacional es la condición de libertad, paz y justicia, dentro de un marco institucional y de derecho como garantía para el desarrollo, donde el estado preserva mediante la aplicación del poder nacional las aspiraciones e intereses de la sociedad en forma equilibrada para la obtención de los objetivos nacionales frente a perturbaciones internas y externas”³⁶.

Desde el punto de vista teórico, reconocidos teóricos, académicos e investigadores hacen una serie de planteamientos, en los cuales, resaltan la integridad como parte fundamental de la seguridad nacional, dejando en claro que el criterio militar no debe privilegiar dentro de la misma.

Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, la seguridad nacional puede ser concebida como: “el conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés nacional, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en muestras de vulnerabilidad ante el exterior”³⁷.

³⁶ VEGA García, Gerardo Clemente. Seguridad nacional: concepto, organización, método. SDN, México, 2000, p. 81.

³⁷ BOLIVAR Meza, Rosendo. “Seguridad nacional”. en: Revista de Relaciones Internacionales, Enero-marzo, No. 69, 1996. p. 114

Bernardo Sepúlveda Amor concibe la seguridad nacional como: “instrumento privilegiado de la política exterior, y por ello, debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo, en lo general, y hacia sus vecinos; coherencia que supone encarar las condiciones globales y el carácter específico que resumen la complejidad de las relaciones internacionales del país”³⁸.

Antonio Cavallas Rojas refiere que la seguridad nacional: “es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales”³⁹

Para el caso mexicano, la noción de seguridad nacional no posee estrictamente una connotación militar o imperialista. Es, por el contrario un término eminentemente político en donde es preciso considerar a la nación en su totalidad, sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, sus instituciones a modo de determinar el objeto y el medio en que se asienta la política de seguridad. Al existir una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales de México, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno.

En relación con lo anterior, existe un criterio fundamental: la necesidad de establecer una política integral de seguridad, la cual tendrá dos vertientes, una externa y otra interna. Pero aceptando esa unidad subyacente de la que emanan dos distintas expresiones, se requiere determinar cuáles son los propósitos de una política de seguridad nacional y qué es lo que se intenta proteger con esa política. Para definir una política de seguridad del Estado mexicano es imprescindible identificar las áreas de vulnerabilidad que deben quedar protegidas y cuya violación representa un peligro intolerable para la preservación de un conjunto de valores.

“Desde luego hay categorías en los grados de vulnerabilidad. Es posible imaginar unos riesgos más drásticos que otros. Los habrá que ponen en peligro la supervivencia misma del Estado y su calidad soberana. En sentido estricto, la obligación inmediata en materia de seguridad se limita a identificar las áreas de vulnerabilidad, así como proteger a la población y la integridad territorial en caso de un ataque armado, con el fin de definir los objetivos que intenta proteger una política de seguridad nacional. Pero además, habría otros elementos. Soberanía y nacionalismo como anclas de identidad, son conceptos asociados a la existencia misma del Estado y sintetizan sus fines primordiales. Son sin duda valores que deben ser protegidos en una política de seguridad nacional. En adición, existen otros intereses vitales que deben salvaguardarse. Su definición dependerá de lo que, a juicio de

³⁸ VEGA García, Gerardo Clemente. Op. Cit. p. 73

³⁹ Ibid. p. 146

los responsables en el proceso de toma de decisiones constituyen zonas de vulnerabilidad esencial del Estado mexicano y cuya protección es fundamental”⁴⁰.

Como ejemplo de lo anterior, podemos ver que un conjunto de condiciones económicas puede también representar una amenaza a la seguridad nacional: un prolongado estancamiento en el crecimiento del producto nacional, una deuda externa desproporcionadamente elevada, altos y continuos déficit en la balanza comercial, magnos índices de inflación, la extrema desigualdad social, un desempleo generalizado, costos prohibitivos en la producción industrial, explosión demográfica, inseguridad alimenticia, deforestación y erosión de suelos; en fin un medio ambiente que acarrea consecuencias negativas en todos los ordenes.

“En el ámbito externo, las amenazas a la seguridad de México ya no se relacionan con la pérdida de la integridad territorial o con ataques armados. Tampoco existen datos que permitan suponer la organización desde el exterior, de actos destinados a subvertir el orden constitucional o a crear una inestabilidad política que provoque un golpe de Estado o el derrocamiento de las autoridades gubernamentales. No debe desconocerse desde luego, el peligro que representan para estos propósitos las bandas de narcotraficantes y su cultura de violencia, lo mismo que otras organizaciones criminales”⁴¹.

El combate al narcotráfico obedece no sólo a motivos de salud; el objetivo central es erradicarlo por ser un elemento corruptor de instituciones de seguridad pública, con lo cual se afectan las funciones esenciales del Estado. Un flujo masivo de refugiados o de migrantes, si no existe capacidad de asimilación puede constituirse en un factor de serios desajustes económicos y sociales en una localidad determinada.

De igual forma, es necesario considerar, la emergencia de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales con influencia internacional, la liberalización del comercio y la integración de las economías son consecuencias de la globalización que se han reforzado conforme avanza la interdependencia, principalmente la económica. Es debido a esta relación de interdependencia que los fenómenos económicos se han internacionalizado con efectos de gran escala, haciendo que las responsabilidades de los Estados de velar por sus propios intereses nacionales, y por lo tanto por su seguridad nacional, se tomen cada vez más difíciles de cumplir.

La integración que experimenta el mundo interrelaciona a los Estados industrializados con Estados en desarrollo, a economías sólidas con economías emergentes, a democracias consolidadas con sistemas políticos en transición, a sociedades con altos niveles de educación con sociedades con elevados niveles de analfabetismo,

⁴⁰ BOLIVAR Meza, Rosendo. Op. Cit. p. 110

⁴¹ Ibid. p. 110

a cristianos ortodoxos con musulmanes extremistas, y representa un reto de enormes magnitudes. Ante tal pluralidad, la defensa de los intereses nacionales se convierte en una empresa con pocas posibilidades de éxito.

‘Esta tensión motiva un problema de serias consecuencias para la seguridad nacional de todos los pueblos si consideramos los cambios de carácter geopolítico, económico y geoestratégico que surgen a lo largo y ancho del planeta, los cuales introducen un alto grado de incertidumbre y riesgo en cualquier escenario donde están en juego intereses nacionales. Esta situación obliga al Estado Nacional a tener una capacidad de adaptación cada vez mayor para obtener una seguridad nacional. Dicha capacidad de adaptación debe contemplar un programa que incluya todos los intereses nacionales, de modo que se consolide lo más próximo a una seguridad nacional plena. Un rezago en la consecución de cualquiera de los intereses nacionales que conforman la seguridad nacional, sobre todo en lo relacionado a la estabilidad interna, puede conllevar serias dificultades para la realización de un proyecto nacional. Así, podemos decir que la seguridad nacional incluye el conocimiento y la esencia del Estado Nación y la sociedad nacional, de las potencias, de las alianzas y coaliciones, de las tendencias, de las relaciones y patrones de poder, del proyecto de nación propio y el de las potencias’⁴².

La conclusión a la que nos lleva este apartado, radica en que los gobiernos mexicanos han utilizado los lineamientos de política exterior como instrumento de seguridad nacional, en especial, en el ámbito internacional, y la razón de esto, se da en torno a su carácter defensivo, en el cual plasma aquellas conductas y acciones que México quiere para sí con respecto a otros Estados, así como las líneas de acción que México ha de seguir con los miembros de la comunidad internacional.

A lo anteriormente planteado hay que agregar que las coyunturas internacionales tienden a cambiar, por lo que México, a lo largo de su historia, y hasta la actualidad, se ha visto en la necesidad de adaptarse a cada momento histórico, utilizando como medio de defensa a la política exterior en las relaciones que sostiene en el mundo para así salvaguardar los intereses nacionales, y con ello a la propia seguridad nacional.

⁴² MERCADO Pérez, Héctor y Rodrigo Arrangóiz Raya. ‘La seguridad nacional: una realidad de dos caras’. En: Revista bien común y gobierno, Fundación Rafael Preciado Hernández AC, México, Febrero 2000, pp. 22-23.

1.3. La seguridad nacional como función esencial del Estado-nación.

Para poder entrar de lleno en el análisis de la seguridad nacional en México, el objetivo de este apartado es el de considerar algunos elementos teóricos del Estado-nación referentes precisamente a las funciones de seguridad nacional, ya que este se constituye como ente capaz de cumplir con esa misión que lleva implícita desde su surgimiento.

‘El Estado-nación, constituye el conjunto de instituciones políticas, distinto de una simple relación gobernantes-gobernados, que tiene una jurisdicción suprema sobre un territorio demarcado, y que clama un monopolio de poder coercitivo, y que disfruta de legitimidad como resultado de un mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos’⁴³.

Por lo anterior, el Estado nacional es un actor complejo y multifuncional cuyas actividades comprenden desde el individuo, hasta el Estado nacional como una sola unidad, con un fin último que es el bien público. Para cumplir con esta finalidad, el Estado cuenta con los elementos siguientes:

- *‘La población.* Se refiere al total de los seres humanos que habitan en el territorio del Estado nacional, y su característica principal es el deseo de mantenerse unidos y conjuntamente realizar los fines sociales del conglomerado, que el pueblo manifiesta en su proyecto conocido como constitución política.
- *El territorio.* Este está constituido por el espacio geográfico sobre el que se asienta la población y tiene las características siguientes: a) es el asiento de las relaciones de autoridad del Estado nacional, y, b) el Estado nacional tiene derechos exclusivos sobre esta área: Por tanto, el territorio fija el espacio dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado nacional. Los límites del territorio se conocen como fronteras y tienen las funciones siguientes: por una parte fija la porción de la corteza terrestre en la cual se ejerce exclusivamente la soberanía y funcionan los servicios públicos a cargo de los órganos del Estado nacional; y, es también el límite de la soberanía y de la independencia con respecto a otros Estados nacionales o unidades políticas soberanas. Con esto, el acto de soberanía de circunscribir un territorio mediante fronteras, es para manifestar de una manera clara y precisa ante los demás en donde comienzan los asuntos externos y hasta donde alcanzan los asuntos internos a cargo del poder público.
- *El gobierno.* Es esencialmente una acción o conjunto de acciones de dirección por medio del cual, los órganos de mando político, imponen una línea de conducta, un precepto a los individuos miembros del

⁴³HELD, David. Democracy and the global order. From the modern state to the cosmopolitan governance. Stanford University Press, Londres, 1995, p. 48

Estado nacional o gobernados que pueden ser nacionales o extranjeros, siempre y cuando estén establecidos o de paso por el territorio nacional. Pero su acción no se limita a la conducta, sino que abarca un área mucho más amplia que es la facultad, el derecho y al mismo tiempo deber del Estado nacional de dirigir el aprovechamiento de los recursos y bienes materiales del mismo; mediante la acción de los órganos administrativos del gobierno. El Estado nacional debe también hacer la selección de los intereses, recursos y bienes que deben ser administrados y delimitar el campo en el que habrá de desarrollar su acción administrativa”⁴⁴.

Desde su creación, el Estado ha tenido a la seguridad nacional como uno de sus fines primordiales, la cual lleva a cabo a través de las distintas funciones que debe realizar. Y no es para menos, pues la seguridad nacional es una necesidad vital del Estado-Nación, y por lo tanto un deber, por lo que requiere tener la capacidad para prever y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afectan o pueden afectar los intereses nacionales, destacando aquí la integridad física del territorio, la soberanía de la nación, así como las instituciones.

Ahora bien, para entender a la seguridad nacional como parte de las funciones estatales, es preciso analizar el proceso de formación que ha dado surgimiento a los Estados nacionales. Pero para poder llevar a cabo este punto, nos apoyaremos en el análisis que hace Leonardo Curzio, pues lo que se busca no es tanto el desarrollo del Estado-nación, sino el momento en el cual la seguridad nacional se vuelve un elemento esencial para el Estado.

Después de casi siete siglos (S. IX a S. XV) de predominio como modo de organización política, económica y social, el feudalismo entraba en decadencia, y con ello se daba el surgimiento de la Edad Moderna Europea. En esta época, hubo una serie de novedades, tales como el surgimiento del capitalismo como modo de producción (aunque aún en su fase mercantilista), los descubrimientos geográficos, así como el surgimiento del Estado nación, el cual analizaremos a continuación.

El Estado-nación, comienza a surgir principalmente a raíz de la ruptura del régimen feudal y de la incapacidad de los poderes o del emperador para crear órdenes nacionales y que dejarían un vacío de poder ante las nuevas fuerzas que del renacimiento surgían, tales como la naciente burguesía. La combinación de estos dos hechos generó las condiciones para que aparecieran diversas formas de organización política, como la defensa de las autonomías, la formación de confederaciones y de alianzas con el Papado, así como las distintas nacionalidades que más tarde, bajo la organización y sistematización de instituciones políticas que habrían de sobreponerse al naciente fenómeno nacional, darían lugar al Estado-nación.

⁴⁴ SANTOS Caamal, Mario. La esencia de la seguridad nacional, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1996, pp. 5-6.

Este ente denominado Estado-nación es, como asegura Leonardo Curzio, “producto de un complejo proceso cultural que saca las identidades colectivas de los feudos y municipios al tiempo que las decanta el genérico paraguas de identidad que ofrecían el imperio y el papado, todo ello para permitir que lo nacional emergiera como gran identificador interno y diferenciador externo”⁴⁵.

Y he aquí el momento en el cual la seguridad nacional aparece como el elemento esencial del Estado-nación, pues nuevamente en palabras de Curzio, “la primera y más elemental expresión de la nueva institución política es procurarse un sistema de *seguridad (nacional)* basado en la creación de un ejército. Conseguida la aspiración, el primer reflejo es preservarla de los intereses y ambiciones de los otros poderes nacionales, subnacionales y supranacionales. En definitiva, el elemento emblemático de un Estado nacional es, desde su origen su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto a otros competidores. La existencia de soberanías competitivas entre sí, dotadas de capacidad de hacer la guerra para proyectar o defender sus intereses nacionales es el fundamento original del estado”⁴⁶. Y es entonces que la soberanía se convierte en un elemento vital para el Estado-nación, y por tanto para la seguridad nacional.

Así pues, la soberanía, entendida en aquel entonces como el poder por encima del cual no existe ningún poder superior (debe aclararse que aquel poder se refiere al del soberano o monarca) implica la absorción de los distintos derechos al del Estado mediante la desaparición de ordenamientos jurídicos inferiores y superiores al del Estado, así como la reducción de todo derecho sectorial a la voluntad del monarca o soberano.

El proceso de formación de los Estados tiene también una vertiente jurídica. Para perpetuar e institucionalizar su dominación, los monarcas necesitaban encontrar dos elementos. Uno es la legalización de su título de legitimidad, es decir la cesión directa de poder divino a un individuo para responsabilizarse del gobierno de su pueblo sin la mediación o interferencia del representante de Dios en la Tierra; y el otro es la *Razón de Estado*, es decir “la exigencia de seguridad del Estado, la cual impone determinadas conductas a los regidores del Estado, y la doctrina relacionada se puede formular en su núcleo esencial, ya sea como una norma prescripta de carácter técnico del tipo *si quieres llegar a ese fin emplea estos medios*, (cursivas del autor) ya sea como una teoría empírica que constata y explica la conducta específica de los estadistas en determinadas condiciones”⁴⁷.

“Y será la razón de Estado la que sublimará los objetivos permanentes y los plasmará en una idea que legitima las acciones externas del Estado para engendrar una noción más potente: la seguridad nacional”⁴⁸.

⁴⁵ CURZIO, Leonardo. “Estado, soberanía y seguridad nacional”. En: Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública, INAP, No. 101, México, 2000, p. 143.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 144-145.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto, Op. Cit. p. 1338.

⁴⁸ CURZIO, Leonardo. Op. Cit. p. 149

Con base a lo anterior, podemos ver que en su consolidación el Estado nacional, en cuyo desarrollo la seguridad nacional ha constituido una de las principales prioridades, como veremos a continuación, siendo esto razón para establecer funciones específicas y llevarlas a cabo, con el fin de salvaguardar los intereses nacionales. Teniendo ya en cuenta el momento en el que la seguridad nacional se convierte en un aspecto importante para el Estado-nación, es preciso ver ahora lo referente a las funciones que el Estado ejerce en materia de seguridad nacional.

La seguridad nacional es una necesidad vital del Estado-nación y por lo tanto un deber, por lo que requiere tener la capacidad para prever y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afectan o pueden afectar los objetivos nacionales. Debe preservar aspectos esenciales como la integridad física del territorio, la soberanía de la nación, las bases de la institucionalidad y la identidad histórico-cultural. Debe garantizar las condiciones necesarias que permitan un desarrollo armónico e integral que posibilite a todos y a cada uno de los ciudadanos su máxima realización personal. Por ello, la seguridad nacional no tiene que ver únicamente con armas y sofocamientos, sino que la verdadera seguridad nacional es un asunto muy vasto y complejo, y puede decirse que engloba todas aquellas medidas de previsión necesarias para asegurarse la tranquilidad, la prosperidad y la independencia de un país, así como la victoria rápida en caso de un conflicto.

En relación con lo anterior, es importante retomar que el concepto tradicional de seguridad nacional contiene tres componentes que son los siguientes: en primer lugar, confiere al Estado mediante el gobierno, el papel de agente que debe proporcionar seguridad a la colectividad, a la nación y a la sociedad. En segundo lugar, el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los intereses nacionales. En tercer lugar, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que, por su parte, actúan para proteger lo que consideran como sus intereses legítimos.

En otros términos podemos considerar que la seguridad nacional busca la preservación del orden interno y la defensa de la soberanía con respecto al exterior, así como la integridad territorial y de las instituciones públicas. Debe ser la condición permanente de paz, libertad y justicia que dentro del marco del derecho y la legitimidad reclamen pueblo y gobierno.

Con lo mencionado anteriormente, se rompe con la concepción tradicional en donde hablar de seguridad nacional era hablar de seguridad militar, de poderío militar, limitando el concepto al campo castrense. Recientemente, “la cuestión de seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales, abarcando tanto el campo interno como el externo, sea en la paz o en la guerra, a lo cual se llama con propiedad *seguridad integral*. De tal forma, la seguridad nacional ya no es en la actualidad una función privada o exclusiva de las fuerzas armadas, sino una

responsabilidad del gobierno en su conjunto, a la vez que también constituye una responsabilidad de los ciudadanos”⁴⁹.

Es importante destacar que el derecho de la seguridad nacional supone un conjunto de normas jurídicas, codificadas o no, que buscan conferir al Estado el mantenimiento del orden sociopolítico-jurídico, indispensable para la salvaguarda de los valores o características nacionales, bajo las amenazas de penas, si ocurren actos criminales que ofendan o amenazan ofender el orden mencionado. El Derecho de la seguridad nacional protege a la nación en una actitud de autodefensa, es decir, la seguridad nacional es la seguridad que ampara lo nacional y lo tiene como objetivo. La convivencia y la intensidad en la aplicación de los instrumentos legales de la seguridad nacional deben estar bien definidos por la constitución, en donde deberán estar también caracterizados los objetivos nacionales. Corresponde al Estado velar por garantizar la integridad de los objetivos vitales de la nación por él jurisdiccionada. Para tal fin, dispone del poder nacional que le permite la conquista o mantenimiento de esos objetivos.

A esto hay que agregar la estructura constitucional para determinar la actuación estatal. La constitución forma parte integrante del orden jurídico, en cuanto es expresión de las normas organizadoras, es decir, del orden de competencia, con arreglo a las cuales se crea el resto del Derecho y se asegura su vigencia. La constitución es parte integrante del orden estatal, pues el Estado es una unidad de poder que actúa mediante el despliegue de tal poder. Más para la existencia de dicha unidad, y para hacerla actuante se precisa “una organización, y esta organización de los poderes públicos es precisamente la constitución, en la cual se establecen los principios relacionados con las políticas de seguridad nacional, es decir, la forma en que el Estado puede hacer frente a las amenazas provenientes del interior y del exterior”⁵⁰.

Más el hecho de que el Estado se adjudique el monopolio de la aplicación de la ley en nombre de la seguridad nacional las medidas para este fin no deben perjudicar los derechos humanos, quedando explícito que sólo en situaciones especiales, cuando sea inminente la amenaza a la colectividad, a sus bienes y valores, o a la propia existencia libre de la nación, será lícito aceptar, en ese caso específico que las razones de seguridad deban prevalecer sobre los derechos del ciudadano.

Sólo de esta forma, los mecanismos de protección del Estado contra actos de agresión externa e interna estarían legalizados. Por lo general, en la mayoría de los Estados una legislación especial complementa los principios constitucionales sobre seguridad, preservando y detallando las situaciones de suspensión de las garantías y la figura de los crímenes contra la protección del Estado y estableciendo las medidas de excepción y las penalidades para cada caso.

⁴⁹ BOLIVAR Meza, Rosendo. Op. Cit. pp. 113-114.

⁵⁰ GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. Ed. Alianza Editorial, México, 1990, p. 101.

Es cierto, como ya se mencionó, que la seguridad no se restringe únicamente a cuestiones militares o policiacas. Más no por ello éstas dejan de tener vigencia y validez, ya que son una parte importante para la seguridad nacional. Se tiene entonces que “la fuerza pública, es decir las fuerzas armadas de la nación, tienen por objeto proveer de seguridad a la sociedad, de una parte contra las revueltas y los desordenes del interior, y por otra contra los enemigos de afuera. Es decir, que estas fuerzas tienen la misión de establecer la seguridad o la defensa nacional⁵¹”. Esto ha sido motivo para que el término seguridad nacional con frecuencia se emplea como sinónimo de defensa nacional, lo cual es inapropiado, puesto que aquel es un concepto más amplio que incluye al de defensa nacional. La responsabilidad de la defensa nacional recae fundamentalmente en las fuerzas armadas, mientras que la seguridad nacional es responsabilidad del pueblo y del gobierno, sin dejar de lado desde luego a las fuerzas armadas.

Con base a lo anterior, se puede apreciar a la seguridad nacional como una situación en la cual los objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales, tanto internas como externas, mientras que por “defensa nacional debe entenderse como las medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, por lo que la defensa nacional no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la seguridad nacional. De aquí que la concepción tradicional de seguridad del Estado obedece a la necesidad de defender la soberanía, la integridad territorial, las instituciones públicas y el funcionamiento del régimen de un país, ya sea de atentados internos, como la subversión, o externos, como la guerra. El Estado establece cuerpos especializados para su defensa: la fuerza armada para su defensa externa y para la insurrección armada y las fuerzas policiales y otros cuerpos especializados para la persecución de delitos que no alcanzan a ser rebeliones armadas⁵²”.

La seguridad nacional es una condición que delimita la ejecución de la defensa. Mientras que la defensa es una acción específica y definida, es también un acto directamente ligado a determinado tipo de amenaza. La finalidad de la seguridad nacional es proporcionar a la nación un grado de garantía para alcanzar el desarrollo. La defensa nacional es un género de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, lo cual es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

La seguridad nacional garantiza la soberanía e integridad territorial, las instituciones públicas, la defensa de nuestros intereses económicos, la dignidad nacional y la facultad de actuar con independencia tanto en el campo interno como externo. Cuando se consigue satisfacer en la medida de las posibilidades, los intereses y aspiraciones de la nación y los objetivos nacionales se han cumplido sin presiones internas y externas, la nación disfruta de una adecuada seguridad, o bien, lo más próximo a una seguridad nacional plena.

⁵¹ Bolívar Meza, Rosendo. Op. Cit. pp. 114-115.

⁵² Ibid. p. 117

Por tanto, la seguridad nacional va más allá de los límites de la defensa nacional, porque no sólo aplica acciones militares, sino que se sustenta y se expresa también en medidas políticas, económicas y psicosociales. Los problemas de seguridad de un país están íntimamente ligados al desarrollo del mismo, de manera que resulta imposible tratarlos como fenómenos independientes.

La noción de seguridad nacional se encuentra asociada con la de protección y prevención de peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la seguridad nacional como “la capacidad de un Estado-nación para defenderse de ataques externos, y como la habilidad de este Estado-nación para defender sus intereses nacionales, entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política. La seguridad nacional es también la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas del país como instrumento al servicio del Estado para el resguardo de la seguridad frente a amenazas internas o externas. Como amenaza a la seguridad nacional se entiende cualquier hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan el cumplimiento de los preceptos constitucionales”⁵³.

La defensa nacional alude pues, a una amenaza del exterior de un Estado a otro. En ésta nueva concepción de seguridad nacional, la defensa nacional como parte integrante de ella abarca las medidas de protección típicamente militares a consecuencia de la amenaza bélica proveniente de potencias extranjeras.

Por lo anterior, vemos que defensa nacional es:

“la integración y acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la nación para enfrentar las agresiones de origen externo. Es un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir y superar los conflictos tanto en tiempo de paz como de guerra. Tiene por finalidad garantizar permanentemente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y la capacidad de autodeterminación, así como proteger la vida y vigencia del régimen”⁵⁴.

Sólo en el Estado, y por medio de él es posible obtener la protección de sus intereses y la garantía de su progreso. Preservar la supervivencia del Estado y de los valores permanentes de la sociedad, son condiciones de seguridad. Oponerse a los detractores de aquellas condiciones es una acción legítima de defensa.

“La finalidad primaria de un Estado es su supremacía y sus dos objetivos fundamentales son desarrollo y seguridad. Ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que, como organismo vivo y eternamente cambiante puede crecer, mejorar, estancarse o decaer. Es deber del Estado a través del gobierno, resguardar la seguridad nacional y con ello avanzar hacia el bien común. Su satisfacción constituye una atención

⁵³ Ibid. p. 117

⁵⁴ Ibid. p. 118

preferente del Estado para lo cual él y su gobierno debe ejercer una serie de funciones para cumplir con tales fines”⁵⁵.

Ahora bien, dichos fines del Estado establecen el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua acción y extensión, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista en una constante sustitución de la actividad privada. Las funciones del Estado, establecidas en la constitución, son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

En relación con lo anterior, la doctrina clásica y la legislación positiva reconoce tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines:

- ‘La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales, consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.
- La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público. La decisión administrativa se ve precedida por las operaciones y procedimientos administrativos, que forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas que anteceden o preparan la decisión administrativa y las operaciones y procedimientos de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento o ejecución y a la satisfacción del interés general.
- La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el Derecho”⁵⁶.

Así mismo, cada Estado de acuerdo a sus capacidades e intereses, establece una conceptualización de la seguridad nacional, dándole distintas interpretaciones. He aquí algunas de las interpretaciones que suelen dársele a la seguridad nacional.

- *‘Un sistema político para gobernar un Estado.* El trabajo político estaría encaminado a las actividades de seguridad. Esto quiere decir, que a final de cuentas, la actividad económica, social y militar se manejaría de acuerdo a criterios de seguridad. Quizás la labor política se vería dañada en su interactuar, dado que en beneficio de esa seguridad, ideologías o corrientes ideológicas de origen democrático o liberal se verían de tajo suprimidas por considerarlas inconvenientes al sistema de gobierno, cayendo así en una actitud totalitaria.
- *Una doctrina política para acceder al poder político.* El considerar a la seguridad nacional como una doctrina política para poder acceder al poder, es a final de cuentas una barbarie, ya que esto es servirse de

⁵⁵ Ibid. p. 118.

⁵⁶ SERRA Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. T. 1, Ed Porrúa, 15ª ed, México, 1992, pp. 39-40.

procedimientos, métodos y formas para violentar el legítimo poder político y derivar a multitud de acciones o justificantes para liderar con un gobierno poniendo como pretexto razones de seguridad nacional, apoyándose para ello en la explotación de valores nacionales, como fue en el caso del nazismo alemán o el fascismo italiano.

- *Una condición paralela, indispensable para garantizar el desarrollo de un país.* Esta parece ser la proyección más sensata disponible. Dentro de esta interpretación se tiene que la seguridad nacional debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, de donde seguridad nacional es un componente de igual valor o dimensión que el desarrollo nacional; uno al otro dependen de si mismos, no pueden existir en forma aislada.

- *Una organización gubernamental, para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional.* En esta interpretación, es darle a la seguridad nacional un sesgo muy particular, que en ocasiones se llega a considerar como un aspecto policiaco o para tratar asuntos de delincuencia. Aquí, la seguridad nacional, requiere de la obtención de múltiples datos y estos son generadores de inteligencia; más lo importante es que esta interpretación comprende a los campos político, económico, social y militar, teniendo que los análisis y estudios son para dar cobertura al desarrollo y seguridad nacionales.

- *Un medio para emplear el poder nacional (recursos políticos, económicos, sociales y militares) de un Estado en el plano internacional.* Esta es una concepción muy aceptable para países, que bien pueden ser considerados como potencias mundiales en diferentes renglones. Esto es explicable, más no justificable. Se puede llegar a una explicación para aquellos estados, cuyos intereses o bienestar iniciales, dependen en gran medida del exterior, en donde su supervivencia como potencias los obliga a considerar asunto de seguridad nacional toda aquella actividad que interfiera o perturbe el logro de sus objetivos del más alto nivel, y por ello emplean sus recursos políticos, económicos, sociales, militares, política exterior, a fin de lograr esa preservación. De otro modo, el ceder los llevaría a perder su status de potencia. Esto desde luego no es aceptable para los Estados que no son potencias, por lo que se esgrimen razones de igualdad, de justa aplicación del derecho en todos los órdenes. Más la inevitable realidad del mundo contemporáneo es muy simple: quien dispone de poder lo usa en beneficio, arrojándolo en justificaciones de seguridad nacional.

- *Un aspecto exclusivo de las fuerzas armadas de un país.* Este camino puede ser posible cuando el jefe de Estado encarna el mando político y militar de una nación, puesto que reunía en su persona el control de los asuntos políticos-militares, como ocurrió con Alejandro Magno, Ciro, o quizás Napoleón. Pero es después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la seguridad nacional se convierte en todo un sistema, en donde confluyen políticos, economistas, intelectuales, analistas y militares, para conformar toda una gama de organismos y acciones destinadas a preservar la existencia y objetivos de un Estado, prevaleciendo así el ámbito exclusivista militar sobre esta materia”⁵⁷.

⁵⁷ VEGA García, Gerardo Clemente. Op. Cit. pp. 2-7.

En gran medida, estas interpretaciones han sido objeto para que cada Estado, de acuerdo a su poder nacional y/o influencia establezca diversas doctrinas sobre la seguridad nacional. De acuerdo con el Secretario de la Defensa Nacional de México, Gerardo Clemente Vega, se tienen básicamente cinco posiciones doctrinarias sobre la seguridad nacional:

- *De seguridad interior.* Esta conceptualización trata de hacer homologa a la seguridad nacional con aspectos de orden interno, los cuales provienen de amenazas patrocinadas del exterior, manifestadas por supuestas infiltraciones ideológicas, las cuales alteran la seguridad interior, desembocando en problemas de inestabilidad política, subversión, terrorismo, guerra de guerrillas, etc, sin lograr analizar que estas problemáticas devienen de las deficiencias estructurales del sistema político. El considerar la seguridad nacional de esta forma es distorsionar la esencia de la misma y darle una orientación perturbadora hacia el interior del Estado.

- *Posición de conflicto.* Esta doctrina sobre seguridad nacional se fundamenta en el uso de toda la capacidad del Estado para enfrentar todo antagonismo o interferencia a los intereses y objetivos nacionales. Su filosofía se encuentra en el desarrollo y capacidades, para imponer por el país en cuestión proyecciones de poder a costas de otras sociedades. La técnica es buscar intencionalmente el conflicto para intervenir, sancionar y proyectar poder desde posiciones de fuerza, en las cuales existe una escalada, donde se parte desde las medidas de presión política-económica hasta el uso de la fuerza armada.

- *Posición basada en la cooperación.* Esta es la idea opuesta a la de conflicto y al uso desmedido del poder nacional. En esta conceptualización doctrinaria se alude a la “cooperación en las relaciones internacionales” como sustento real y eficaz de la seguridad nacional. La idea es garantizar los esquemas de seguridad nacional a través de la reducción del poder nacional, buscando cierto equilibrio entre los Estados. En este punto denominado de justo balanceo del poder nacional, se entra en la determinación de cuáles serían las relaciones de esa cooperación que pudieran distinguir las medidas defensivas justas de un país y aquellas estimadas como amenazas prácticamente rompientes con el esquema de cooperación.

- *Concepción de condición o situación.* Una cuarta visión doctrinaria, surge en el medio ambiente de la seguridad nacional, consistente en considerar a esta como una condición o situación como elemento substantivo para la materialización de una justa defensa de los intereses y objetivos nacionales de un Estado, en busca de escenarios de mayor nivel de desarrollo. Esta parece ser la interpretación más sana o racional que pudiera adjudicarse a la seguridad nacional, debido a su despojamiento de posturas de fuerza, militaristas y represivas de parte del poder político.

- *Posición basada en la política internacional y fundamentos geopolíticos.* Existe una tendencia consistente en basar a la seguridad nacional como un instrumento eficiente de la política exterior, donde privan concepciones y teorías geopolíticas de ubicación geográfica y desarrollo. Esta tendencia ha sido peculiar en países de gran poder nacional, quienes utilizan a la seguridad nacional exclusivamente en defensa de sus intereses, viendo sus proyecciones hacia el exterior del país. Esta corriente tiene gran similitud con la postura del conflicto donde su

base es el poder nacional. En esta corriente, la geopolítica, entendida esta como el conocimiento de la geografía al servicio del poder, es el sustento y basamento de teorías y argumentaciones para el desarrollo de políticas de seguridad nacional en las relaciones internacionales”⁵⁸.

En conclusión, vemos que la seguridad nacional constituye una parte esencial para cada Estado, por lo que cada gobierno en base a los intereses nacionales ejecuta acciones para lograr lo más próximo a ellas.

Es preciso aclarar, que la seguridad nacional, de acuerdo a las capacidades e intereses de cada Estado interpreta de distintas formas, y por consiguiente ubica distintos ámbitos (interno o externo), así como políticas y acciones. De aquí que algunos países enfoquen más su seguridad nacional hacia fines imperialistas (Estados Unidos o Gran Bretaña), pues su supervivencia depende de mantener su poder y hegemonía al exterior, así como obtener los beneficios que éste ámbito otorga; mientras que otros países (México por ejemplo) enfocan más su seguridad nacional al interior, ya que dado que carecen de capacidades para proyectar hegemonía al exterior, su interés es más el de sobrevivir o mantener la estabilidad al interior.

⁵⁸ *Íbid.* pp. 87-91.

1.4. El proceso de gestación de la seguridad nacional en México.

Para poder comprender la evolución que México ha tenido en su formación como Estado, así como su relación con la seguridad nacional, el objetivo de este apartado, consiste en analizar la cuestión histórica como un elemento importante para el análisis de la seguridad nacional en México, pues esta nos permite ver los orígenes de los marcados contrastes que la aquejan y amenazan, a través de los hechos y momentos coyunturales.

Desde el surgimiento en México como país independiente, la seguridad nacional siempre se vio amenazada por los problemas y contradicciones originados principalmente por los vestigios de las instituciones coloniales españolas, las cuales buscaban ser mantenidas por los grupos privilegiados de la sociedad colonial, ya que ellos lucharon por la independencia, además de buscar desligarse de la metrópoli, para conservar sus privilegios anteponiéndolos a la creación de un Estado moderno⁵⁹ (tanto en ideología como en estructuras políticas y sociales). Al atender más a los intereses personales, de clase y a los privilegios, se dejaron de atender cuestiones de vital importancia para la seguridad nacional. Entre ellas el desarrollo económico, las condiciones de vida sociales, la conformación de un gobierno y la administración del país, así como la política exterior, en donde todos ellos al conjugarse condujeron a otro problema que a la vez significaba otra amenaza a la seguridad nacional: la conformación y consolidación de un Estado-Nación.

Dentro de este marco de (in)seguridad nacional, el siglo XIX resultó muy difícil para México tanto a nivel interno como externo. A nivel interno, los problemas de tipo político se manifestaron principalmente por la inestabilidad que provocó la lucha entre los 2 grupos en pugna: los conservadores y los liberales, en donde ambos se enfrentaron constantemente por sus ideologías y proyectos de nación propios. La cuestión económica fue otro riesgo para la seguridad nacional, y se manifestó a través de las dificultades que presentaba, por ejemplo el bajo desarrollo, la escasa productividad, la carencia de recursos financieros, la parálisis de ciertos sectores productivos como el energético. En el aspecto social los problemas y contradicciones se veían claramente en las desigualdades sociales.

Al exterior, las amenazas a la seguridad nacional surgieron incluso desde antes que México se independizara, ya que las pretensiones imperialistas de las potencias europeas y sobre todo de EU estuvieron siempre presentes. La política exterior de EU a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX se caracterizó principalmente por la expansión territorial, teniendo en la mira los vastos territorios de la América española y primeramente la Nueva España. A partir de que México consigue su independencia, durante el siglo XIX las agresiones por parte

⁵⁹ Esto es, un país democrático con libertades individuales, derechos humanos, predominio de la igualdad; la división de poderes; una economía capitalista, terminando así con las antiguas prácticas monárquicas y semifeudales.

de los países europeos fueron constantes, y se manifestaron por medio de invasiones militares, presiones diplomáticas y económicas, sin ocultar nunca sus intereses expansionistas como potencias. Por ello, el entonces presidente norteamericano James Monroe enuncia en 1823 la Doctrina Monroe, en la cual manifiesta el rechazo a cualquier intervención europea en los asuntos de América, así como de América en los asuntos de Europa.

Pero el mayor hostigamiento para la seguridad nacional de México fue el que EU ejerció, basados en su política expansionista territorial, a lo cual México no pudo hacer frente debido a los problemas internos que tenía. Por ello, las consecuencias no pudieron ser peores. A partir de 1835 México comienza a ser devorado territorialmente por el expansionismo estadounidense, ya que en ese año pierde Texas, y en 1848 pierde Nuevo México y la Alta California, y por último en 1853 el territorio de la Mesilla, quedando el territorio mexicano reducido a las fronteras actuales.

A su vez, el conflicto entre liberales y conservadores queda prácticamente terminado hasta que se consolidó el proyecto liberal en 1857 con la proclamación de la segunda constitución liberal. Posteriormente, se da la contrarreforma conservadora monárquica entre 1863 y 1867. Aquí, es importante destacar el triunfo de los ejércitos mexicanos contra los ejércitos franceses, el cual representa un momento clave en la historia de México. No se repitió el resultado de la guerra contra Estados Unidos. Un triunfo militar sobre Francia significó que la propia nación podía defenderse con sus recursos y dejar de ser presa de los equilibrios geopolíticos entre Europa y Estados Unidos. Sin embargo, entre 1862 y 1867 controlaron el gobierno los conservadores, llamando a Maximiliano de Habsburgo para gobernar a México. Se produce una guerra civil y vuelven a recuperar el poder los liberales, volviendo a ser presidente Benito Juárez. Este periodo se conoce como República restaurada.

De aquí que en julio de 1867 Juárez enuncia las bases de la política exterior de México: *que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*. Por ello, la primera doctrina de política exterior, la Doctrina Juárez, es la primera expresión de los principios de política exterior referidos a la seguridad nacional, esbozado en un contexto defensivo, manifestado principalmente en la no intervención.

Es importante destacar, aunque si bien, el término de seguridad nacional era prácticamente inexistente en el discurso oficial, la esencia y los elementos de la misma, es decir, la defensa de la soberanía y el territorio nacional, así como la estabilidad al interior, constituían el equivalente a lo que es la seguridad nacional. Por ello, el concepto de seguridad nacional podía entenderse como la defensa de la soberanía y el territorio nacionales.

Sin embargo, las condiciones de miseria y de pobreza de la población civil, el escaso desarrollo económico, el marcado atraso tecnológico, la aún existente inestabilidad política, así como los hostigamientos del exterior y el

posterior aislamiento internacional fueron factores determinantes que impidieron echar a andar el incipiente proyecto de nación.

El porfiriato, (1877-1910) vino a cambiar la posición de México con respecto al exterior, aunque con ello comprometiendo la seguridad nacional del país. El gobierno de Porfirio Díaz comenzó a desarrollar la economía del país mediante la atracción de capital e inversiones extranjeras (principalmente británicas y estadounidenses) para ser aplicadas en los distintos sectores del país. Con esto, la economía creció y logró desarrollarse, pero la soberanía, elemento esencial para la seguridad nacional quedó totalmente comprometida, ya que los extranjeros poseían prácticamente el control de los recursos más importantes del país, reduciendo a México a una semicolonias norteamericana y británica. Es en este contexto que comienza a aparecer el tema de los recursos del país como esencial para definir las bases de operación del Estado. Así, se van agregando factores a lo que se denomina la construcción del Estado nación: territorio, reconocimiento, unificación del poder político y soberanía nacional sobre los recursos estratégicos, esenciales para la seguridad nacional de México.

La cuestión social y política constituyeron otro riesgo para la seguridad nacional, ya que las desigualdades y deplorables condiciones de la sociedad por un lado, las limitaciones en el escalafón político del poder, la falta de democracia y de libertades individuales por el otro, mantuvieron inconformidades y resentimientos contra el régimen dictatorial porfirista, lo cual estalló definitivamente en la Revolución Mexicana de 1910, perdiéndose así la estabilidad interna y originando problemas con los países que tenían inversiones en México, principalmente EU, quien de nueva cuenta agredió a México en dos ocasiones. Así, la intervención de 1914 y la de 1916, en las cuales EU nunca ocultó sus verdaderas intenciones de acabar cuanto antes con la revolución, ya que esta afectaba a sus empresas, población e inversiones que estaban en México.

Con la Revolución Mexicana se dieron, además de importantes cambios estructurales políticos, sociales y económicos, los nuevos objetivos y lineamientos de la seguridad nacional, todos ellos emanados de su cultura, tradiciones y evolución histórica. Y es en este contexto, que surge la Doctrina Carranza, considerada como uno de los pilares más importantes de los principios de política exterior mexicana, y por tanto de la seguridad nacional. La base es la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

Posteriormente, en 1917, en el texto constitucional queda incorporado el artículo 27, que señala la posesión de la nación de sus recursos naturales estratégicos, haciendo alusión principalmente al petróleo. Sin embargo, los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón no intentaron tocar los intereses de Estados Unidos y Gran Bretaña, pues el principal objetivo era culminar con la fase militar de la revolución y comenzar el periodo de la reconstrucción económica. La cuestión clave que involucra los problemas agrarios y los intereses extranjeros es la legislación referente a las propiedades rurales y la propiedad de los recursos del subsuelo: minería y petróleo.

Del empeño mexicano por defender el artículo 27, basado en demandas de numerosos sectores de la población, se desprende parte de la ideología nacionalista de los gobiernos revolucionarios.

Una cuestión importante que aquí debe destacarse es la concepción referente a la seguridad nacional que se tiene al término de la lucha armada del movimiento revolucionario. Al igual que en el siglo XIX, el uso de un concepto de seguridad nacional en el discurso oficial de los gobiernos emanados de la revolución, venía a ser prácticamente inexistente, e igualmente hacía referencia a los componentes esenciales de la misma: la defensa de la soberanía y el territorio nacionales, la estabilidad interna, así como los intereses nacionales. Pero la concepción equivalente a la seguridad nacional en México de los gobiernos revolucionarios esta vez tenía una peculiaridad: la cuestión de los recursos naturales, especialmente los del subsuelo (petróleo) y la minería. Esto, queda de manifiesto en el artículo 27 constitucional, el cual señala la posesión de la nación de sus recursos naturales estratégicos. Esto se debe, principalmente por el dominio que las empresas extranjeras (sobre todo de Estados Unidos y Gran Bretaña) habían tenido sobre los recursos naturales del país, en perjuicio de la soberanía y los intereses nacionales, elementos esenciales de la seguridad nacional en México. Es por ello, que la defensa de los recursos naturales constituiría a partir de entonces un símbolo de independencia, autonomía y soberanía, pasando a formar parte de aquellos elementos fundamentales a los cuales defiende la seguridad nacional en México.

“De igual forma, debe señalarse que los gobiernos revolucionarios se hayan referido a un concepto de seguridad nacional, en el que en principio se descartaba el uso de la fuerza como el principal componente de las relaciones de México en el exterior, destacando al mismo tiempo la necesidad de fortalecer las instituciones políticas del país”⁶⁰.

A partir de entonces, los gobiernos post revolucionarios siguieron los principios por los que se lucharon y respondieron a los intereses propios de México utilizando la bandera del nacionalismo. Los gobiernos del maxismo se dieron a la tarea de reorganizar al país, aunque con una serie de dificultades (levantamientos campesinos y obreros, Guerra de los cristeros, presión extranjera) mediante la creación de instituciones políticas que responden a las necesidades del país, entre las más importantes el desarrollo económico, social y estabilidad política.

Sin embargo, el choque de las potencias extranjeras con las políticas de los gobiernos post revolucionarios se dio en varias ocasiones ya que sus intereses se veían seriamente afectados; el caso más significativo fue el de la expropiación petrolera que llevo a cabo el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuyas consecuencias fueron conflictos

⁶⁰ GONZÁLEZ, Guadalupe y Luis Herrera-Lasso. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”. en: En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones de la seguridad nacional mexicana, Bruce Michael Bagley y Sergio Aguayo Quesada, S. XXI, México, 1990, p. 393.

entre el gobierno mexicano y las empresas de EU. Aún así, los preludios de la Segunda Guerra Mundial obligaron a EU a aceptar no sólo la nacionalización del petróleo, sino también de otros sectores que se mantenían bajo su dominio, pues era mejor tener un aliado más y proveedor de materias primas en su frontera sur que a un gobierno hostil.

Con la expropiación petrolera de 1938 se consolida en México una doctrina de seguridad nacional que se vincula estrechamente a la doctrina de política exterior de la revolución: el uso de los recursos naturales y energéticos para la nación, ejercido por el Estado, con el objeto de que no se presenten vulnerabilidades en la economía y la sociedad. Así, el petróleo se convierte en el principal eje de la seguridad nacional.

A México la Segunda Guerra Mundial le trajo importantes cambios, principalmente en el ámbito de la política exterior, ya que esta pasó de la influencia compartida entre EU y GB a la plena égida norteamericana, y con ello a su seguridad nacional. Frente a esto, es importante destacar que para Estados Unidos, la seguridad nacional incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. ‘Desde el punto de vista ideológico la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema. Con forme a esto, la seguridad nacional de Estados Unidos no se queda únicamente en la defensa de las fronteras nacionales, de las instituciones políticas y del patrimonio económico inmediato. La seguridad nacional no es para los estadounidenses una doctrina de defensa nacional, sino una doctrina estratégica global, relativa al mantenimiento del poder económico, político y militar de Estados Unidos y a la propagación de su ideología, de su prestigio y supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados’⁶¹.

Por su parte, al interior el gobierno mexicano continuó con el desarrollo del país basado en la aplicación de lo que se conoce como modelo de sustitución de importaciones, logrando así un crecimiento económico sostenido, en donde los sectores motrices fueron la agricultura y la industria. Pero quizás lo más importante de este modelo es que se pasó de una economía plenamente agraria dirigida a la exportación a una economía parcialmente industrial (aunque sólo haya sido en una primera y segunda fases), que en realidad fue conjunta (agrícola-industrial) dirigida principalmente al fortalecimiento del mercado interno.

Así, las políticas aplicadas por los respectivos gobiernos respondieron de cierto modo a los intereses nacionales, ya que a pesar de las dificultades que se debieron superar fue posible mantener la integridad y estabilidad internas, aún cuando la política exterior de México, caracterizada en esos años por un gran activismo político tuvo ciertos roces con EU. En estos años, la seguridad nacional se plantea también como el

⁶¹ AGUILAR Zinser, Adolfo. ‘La seguridad mexicana vista por Estados Unidos’ en: En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones de la seguridad nacional mexicana, Sergio Aguayo Quesada y Bruce Michael Bagley, Ed. S. XXI, México, 1990, pp. 296-298.

fortalecimiento del nacionalismo político y económico, teniendo en consideración que aún el uso del término de seguridad nacional en México carece de aplicación.

Los orígenes de la actual etapa de transición se remontan a los años 70 cuando el modelo de desarrollo económico proteccionista entró en crisis y cuando la legitimidad del régimen autoritario, corporativista, y político posrevolucionario presidencial comenzó a debilitarse. Se puede decir entonces, que desde los años 70 se sigue una estrategia lenta y gradual de una política de liberalización, y más aún, desde 1982 en que la crisis financiera que siguió después del Boom petrolero en México. “Y es en el periodo de López Portillo (1976-1982) cuando se comienza a hacer uso de la cuestión de seguridad nacional, con el argumento de proteger las instalaciones petroleras de posibles invasiones extranjeras, así como para contrarrestar algún efecto que pudiera provenir de las guerras centroamericanas”⁶².

Es entonces, cuando el concepto de seguridad nacional comienza a experimentar cierta evolución. Es por ello, que en el gobierno de José López Portillo se empleó el término seguridad nacional para discutir las funciones de las fuerzas armadas, confundiendo el de defensa nacional. El empleo del término seguridad nacional empezó a hacerse presente en las declaraciones oficiales, dado que así lo exigía la cuestión petrolera, contribuyendo a la evolución del concepto de seguridad nacional en México, pero no su culminación.

Por su parte, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid la seguridad nacional adquiere un contenido diferente y más claro. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 se define a la seguridad nacional como “el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional, añadiendo que el objetivo de las fuerzas armadas es colaborar, coadyuvar, o contribuir a la seguridad nacional”⁶³.

En este contexto, la concepción de la seguridad nacional en México comienza a mostrar modificaciones importantes. A diferencia de los gobiernos anteriores, el concepto de seguridad nacional comienza a tener un amplio margen de aplicación y la concepción de la seguridad nacional en México ya no se limita únicamente a aquellos elementos esenciales que la constituyen: defensa de la soberanía y del territorio nacional. Más esto, no quiere decir que dichos elementos hayan sido dejados de lado, pues la seguridad nacional en México ha presentado modificaciones de acuerdo a los acontecimientos y momentos coyunturales.

Es así, que la seguridad nacional en México en la década de los ochentas puede entenderse no sólo como la defensa de la soberanía, el territorio nacional y los recursos naturales, sino también como el desarrollo integral

⁶² AGUAYO Quesada, Sergio. “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana: 1946-1990” en: En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones de la seguridad nacional mexicana, Sergio Aguayo Quesada y Bruce Michael Bagley, Ed. S. XXI, México, 1990, p. 116.

⁶³ Ibid. p. 116

de la nación, así como una herramienta para mantener la condición de libertad y justicia social dentro del marco constitucional, teniendo con ello una aproximación considerable a lo que es el concepto de seguridad nacional mexicano actual. Más cabe destacar otra peculiaridad a la hora de definir el concepto de seguridad nacional: se precisa que la función de las Fuerzas Armadas es coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional, viendo con ello un involucramiento del sector militar en la cuestión, cosa que tampoco se había visto en los conceptos de los gobiernos previos.

La preocupación de seguridad nacional mexicana proviene de Centroamérica y se ubica en varios niveles. En primer lugar, el incremento de las migraciones de centroamericanos, muchos de ellos de paso hacia Estados Unidos. Se presenta un temor debido al alto desempleo existente en México y a la crisis económica de los ochenta. En segundo lugar, la desestabilización de la frontera sur en dos aspectos: problemas con el ejército de Guatemala y la posibilidad, por condiciones socio-económicas similares, de que la revolución pase las fronteras. En tercer lugar, que las diferencias con Estados Unidos generen problemas en los otros niveles de la relación bilateral como la deuda, el narcotráfico, la posición de Estados Unidos respecto a los problemas de México, entre otros.

El cambio que se observó en la diplomacia mexicana hacia Centroamérica fue fundamental. Coincidió con el cambio de gobierno en México (López Portillo entregó la presidencia a Miguel de la Madrid en diciembre de 1982). En enero de 1983 se conforma el Grupo de Contadora (por México, Venezuela, Panamá y Colombia) por preocupaciones de seguridad nacional de esos países. Finalmente, la solución a la crisis en Centroamérica se presentó por la vía política (democratización interna, procesos electorales y negociaciones entre gobiernos y los grupos armados).

A finales del sexenio de Miguel de la Madrid, la dinámica mundial exigía a México cambios en sus políticas económicas y sociales, así como en materia política. Se vislumbraba ya la reducción del papel del Estado como motor de la economía, la nueva figura del mercado como impulsor de la apertura y la urgente integración de la economía mexicana a la internacional. Todos estos aspectos, que rompieron con décadas de proteccionismo y paternalismo tuvieron que ser implementados ante las nuevas exigencias del orden internacional que privilegiaba la liberalización de la economía, concretamente la del comercio. Y es aquí en que el neoliberalismo se convierte en tendencia dominante dentro de la reestructuración del Estado mexicano. En este contexto, el gobierno mexicano para obtener préstamos para solventar algunos de los problemas económicos, decidió implementar un paquete de reformas. Estas incluyen:

‘a) venta de empresas estatales al sector privado; b) devaluación de la moneda nacional; c) reducción de los déficits del presupuesto gubernamental a través de recortes, así como eliminar subsidios al gasto social; d) promoción del comercio mediante la reducción de medidas proteccionistas; y e) crear incentivos para atraer

capital extranjero”⁶⁴. Debido a lo anterior, se requería de una nueva estrategia que defendiera y promoviera los nuevos intereses mexicanos, entre ellos la seguridad nacional.

Ya en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se utiliza el concepto de seguridad nacional con mayor frecuencia y soltura, en la forma en que se concibe la seguridad de México frente al mundo, y en que ya aparece explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad, incluyendo entre las novedades el fenómeno del narcotráfico. El PND establece que “uno de los objetivos de la seguridad es actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional, definiendo a la misma 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”⁶⁵.

Esta definición manifiesta un concepto integral de la seguridad nacional, cuyo eje es la interacción entre lo económico y social, la democracia política, la política de defensa y la política exterior. Este concepto de seguridad nacional ya no se limita únicamente a aspectos como la defensa de la soberanía o el territorio nacional como tradicionalmente se había hecho, teniendo así lo que podría ser hasta ahora la culminación de la conceptualización de la seguridad nacional en México.

En lo que respecta a la seguridad nacional, el gobierno de Ernesto Zedillo en el PND plantea que “es esencial a la soberanía nacional el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. La defensa de la soberanía tiene áreas internas y tareas hacia el exterior. Las iniciativas en el exterior se sustentarían en principios e intereses nacionales”⁶⁶.

Esta evolución que deja ver los distintos temas que suponen un alto grado de importancia respecto a la seguridad de la nación, tiene su justificación en las nuevas realidades del país y del mundo. Ahora existe un factor internacional que afecta directamente a la economía doméstica y un nuevo modelo de desarrollo económico que depende de la apertura económica, es decir, de la llegada de inversiones y de la entrada de productos extranjeros.

Ante el nuevo panorama, la política exterior de México está cambiando notablemente su postura frente al vecino país del norte, pasando de un sentimiento antinorteamericano a una estrecha relación de socios; al mismo tiempo, se ha presentado una tendencia a distanciarse de los países latinoamericanos, a quienes había dedicado

⁶⁴ VELTMEYER, Henry, et al. Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective of the political economy of structural adjustment. Ed. Internacional political economy series, GB, 1999, pp. 21-22.

⁶⁵ PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República, México, 1989, p. 42.

⁶⁶ Íd. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República, resumen. México, 1995, p. 9.

gran atención hasta hacia sólo un par de años atrás. Por ello, México ha venido acoplado sus políticas según sus intereses, cuya vigilancia le garantizaría su propia seguridad nacional.

Para finalizar, podemos decir que para establecer una conceptualización de la seguridad nacional en México no hay elementos que nos ayuden a establecer una definición absoluta sobre la misma. La complejidad de los factores que determinan la seguridad nacional en México, agregando a esto el cambiante contexto internacional, así lo dejan ver. Hoy la seguridad nacional para México queda definida en términos de la forma en que se haga uso de los recursos con que cuenta, para así insertarse al nuevo contexto internacional marcado por la integración económica y comercial.

Esto es, en una opinión propia, la seguridad nacional constituye el conjunto de condiciones y elementos que un Estado considera como primordiales (integridad territorial, soberanía, instituciones políticas, sectores estratégicos, intereses económicos, la población, entre otros) para el mantenimiento de su existencia y desarrollo, por lo que identifica los distintos factores de riesgo que amenazan a los aspectos antes mencionados, ya sean internos o externos, así como su relación con el momento coyuntural del que se trate, pues en última instancia este determina o influye en el surgimiento o magnitud de los problemas de seguridad nacional. Es ante ello que el Estado lleva a cabo políticas de seguridad nacional que respondan a sus intereses nacionales, y buscar así una seguridad nacional plena o lo más próximo a ella.

2. La Post Guerra Fría y la situación internacional de México.

2.1. La dinámica internacional en la Post Guerra Fría.

Con el fin de ubicar la situación internacional de México en la Post guerra Fría, el objetivo de este capítulo consiste en establecer un análisis descriptivo de este contexto, buscando determinar aquellos acontecimientos y actores que lo caracterizan, y que de alguna manera ejercen influencia en nuestro país y lo obligan a adaptarse a las nuevas realidades. La razón para incluir este apartado, es sobre todo por las características que la dinámica internacional implica, así como los actores de la misma, lo cual será útil como sustento para el análisis posterior al 11 de septiembre.

La caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior disolución de la URSS en 1991 fueron dos acontecimientos que marcaron el fin de la Guerra Fría, para dar inicio al actual contexto de la Post Guerra Fría. Después de la victoria obtenida por las fuerzas aliadas lideradas por Estados Unidos en la Guerra del Golfo, emergió, especialmente en Estados Unidos la idea del establecimiento de un nuevo orden internacional, el cual, según el entonces presidente norteamericano George Bush se caracteriza por “la visión de una nueva asociación de naciones que trasciende la Guerra Fría, es decir, una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente por organizaciones internacionales y regionales. Una asociación unida por el principio y el imperio del derecho y apoyada por un reparto equitativo de los costos y los compromisos; una asociación cuyas metas sean intensificar la democracia, aumentar la prosperidad, robustecer la paz y reducir las armas”⁵¹.

No obstante, el equilibrio de poder surgido en la Post Guerra Fría presenta una serie de elementos que lo caracterizan. Como señala el Doctor en Derecho de la Universidad de Navarra, Francisco Balart, este nuevo equilibrio de poder pone de manifiesto como escenarios los siguientes:

- “El sistema monopolar, con una hegemonía norteamericana. Obviando la espinosa cuestión de si los Estados Unidos están a la altura de las nuevas realidades de la Post Guerra Fría, la desintegración del bloque comunista le abre la posibilidad de ejercer hegemónicamente el liderazgo del sistema internacional, sobre todo a nivel político.

⁵¹ KISSINGER, Henry “Reconsideración del nuevo orden mundial”. en: *La Diplomacia*, FCE. México, 1995, p. 895

- El sistema bipolar, similar al antiguo pero desideologizado, tomando en cuenta que la Federación Rusa mantiene su capacidad nuclear. Así, Francisco Balart establece que lo que fue la Unión Soviética, pese a su innegable derrota ideológica no está a merced del vencedor. Más lo anterior, no significa que esta supuesta bipolaridad de la Post Guerra Fría se trate de una carrera armamentista, pues como lo asegura Vladimir Yegorov, especialista del Instituto para la Investigación Internacional Aplicada de Moscú, el presupuesto militar ruso es de unos 10 mil millones de dólares, 40 veces inferior al de Estados Unidos.
- El sistema multipolar, cuya característica es la existencia de tres fuertes bloques, sobre todo en lo económico: uno liderado por Estados Unidos (TLCAN), el otro por Japón, (la Cuenca del Pacífico), y el tercero por Alemania (UE).
- Otro escenario sería uno basado en la dispersión del poder a nivel internacional, donde el nuevo orden internacional no sería ya la competencia por la hegemonía entre un par de superpotencias o entre tres o cinco bloques más o menos autónomos entre sí. A escala internacional el poder se fragmentaría concentrándose en múltiples áreas regionales, ninguna de las cuales podría aspirar al control del sistema en su conjunto”⁵².

Así mismo, el sistema internacional de la Post Guerra Fría presenta una amplia y mayor complejidad manifestada en muchas formas. Los actores se han multiplicado. Se han incrementado las líneas de conflicto: el conflicto político-ideológico Este-Oeste ha desaparecido, surgiendo así una superpotencia hegemónica con un nivel de concentración de poder (económico, político, militar) nunca antes visto; una serie de centros de poder (Unión Europea, Rusia, China, Japón, en donde cada uno de ellos es hegemónico en un ámbito específico) que buscan equilibrar o neutralizar la hegemonía de Estados Unidos, mientras que los conflictos de carácter económico y de recursos se dan algunas veces por separado o algunas veces interactúan. Se hace también importante notar como la intensidad de interacción se incrementa.

En Este contexto, la década de los 90 ha marcado una serie de problemas denominados por Maryann Cusimano como “*transoberanos*”⁵³ característicos de las relaciones internacionales actuales y de la agenda de la Post Guerra Fría. Los problemas medioambientales, los flujos de refugiados, las enfermedades contagiosas, el narcotráfico, el terrorismo, las armas nucleares, y las actividades internacionales, entre otros, sobre pasan las fronteras de los Estados. Los actores no estatales vienen a ser incluidos dentro de este contexto, y tienen una participación importante dentro de las cuestiones internacionales.

⁵² TORO Dávila, Agustín. ‘El espacio en la perspectiva de un nuevo orden político -estratégico internacional’. en: Revista de Estudios Internacionales, revista trimestral, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Julio-septiembre, 1996, pp. 265-266.

⁵³ Por problemas transoberanos, se entiende por aquellos que trascienden las fronteras estatales hacen que los Estados tengan poco control sobre ellos y por tanto que no se les pueda dar soluciones unilaterales. (CUSIMANNO, Maryann. Beyond the sovereignty. The rise of transovereign problems. Ed. Sn Martin’s press, NY, Cap. I, p. 3.)

Gracias al desarrollo de las tecnologías de transporte, de comunicación o de uso bélico, los nuevos y diversos actores interactúan a través de las fronteras nacionales con gran rapidez, lo que ha dado facilidades para efectuar movimientos internacionales como el comercio internacional, los viajes, las relaciones diplomáticas, y otros, siendo además de los Estados-Nación, las organizaciones y grupos internacionales aquellos actores que juegan un papel de gran importancia en las relaciones internacionales actuales.

Dichos actores, comprenden a las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (ONGs), es decir, organizaciones generalmente creadas por ciudadanos o actores privados de varios países, que buscan llevar a cabo acciones ante problemas que el Estado por sí solos no puede hacerles frente. Como ejemplo de estas organizaciones tenemos a Save the children, Medico sin fronteras, la Cruz Roja Internacional, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, entre otros. En segundo lugar, tenemos a las Organizaciones Intergubernamentales (OIGs), es decir organizaciones cuya membresía está oficialmente abierta a los Estados, mientras que la toma de decisiones se lleva a cabo con representantes de los gobiernos. Entre ellas podemos destacar a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, o el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras. Así también, tenemos a las compañías transnacionales, que son aquellas compañías establecidas en un país, y que establecen negocios con la sociedad y gobierno en un país distinto al suyo. Para ejemplificar a dichas compañías se puede destacar: General Motors, Ford, Toyota, Sanyo, Exxon, Microsoft, IBM, Nestlé, Coca Cola, entre otras, las cuales en muchos casos sobrepasan el total de ingresos generados de algunos Estados-Nación, lo que finalmente les da ese poder participación en el contexto internacional.

Pese a lo anterior, los Estados nacionales continúan siendo actores esenciales en las relaciones internacionales, ya que aún tienen importantes tareas que realizar. Para ejemplificar, Ileana Cid Capetillo menciona que “los Estados nacionales continúan siendo los responsables de la estabilidad de la moneda para asegurar una mínima fluidez de los ciclos del capital en el mercado interno. Además, los estados nacionales siguen encargados de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada explotable por el capital, así como las condiciones en las que lleva a cabo esa explotación; deben efectuar inversiones sociales mínimas orientadas a mitigar los efectos más agudos de la pobreza, lo mismo que inversiones en infraestructura para apoyar las actividades del capital. La organización político-estatal sigue siendo responsable del tratamiento y control de los movimientos sociales de distinta índole, y en general del mantenimiento de la estabilidad política adecuada para la valorización del capital en los distintos países”⁵⁴.

⁵⁴ CID Capetillo, Ileana “Más sobre el debate acerca de la globalización”. en: Revista política y cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM Xochimilco, No. 15, 2001, p. 84.

Antes de seguir, no debemos dejar de lado que dentro de este contexto Post Guerra Fría, es importante considerar el predominio de la globalización, la cual, de acuerdo con Anthony Giddens puede entenderse como sigue:

“la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa. Este es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos pueden desplazarse en dirección inversa a las relaciones muy distanciadas que los modelan. La transformación local es tanto una parte de la globalización cuanto la extensión lateral de las conexiones sociales por medio del tiempo y del espacio”⁵⁵.

En relación con este concepto sobre la globalización, es posible apreciar que la tendencia hacia la interdependencia de las economías nacionales se intensifica cada vez más. Así, como asegura Octavio Ianni, “el sistema internacional se vuelve autonomizado, al igual que los mercados y la producción se vuelven globales. Las corporaciones privadas ahora toman una participación importante en la toma de muchas decisiones mundiales. Pero la interdependencia económica intensificada implica un cambio en el sistema económico global que ya no está basado exclusivamente en las economías nacionales, sino también en los mercados globales consolidados para la producción, distribución, y consumo.

También hay organizaciones internacionales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial, o la OMC, entre muchos otros, que ejercen su poder y tienen que ver con regionalismos y globalismos, llevan a cabo sus actividades y priorizan los intereses de naciones con mayor poder económico, político, militar, cultural. Esa sigue siendo una dimensión importante del escenario mundial. Simultáneamente, decaen y se reformulan las condiciones de soberanía y hegemonía en todos los cuadrantes. Incluso porque hay centros de poder, en extensión global que los sobrepasan. Las empresas, corporaciones y conglomerados transnacionales, en sus redes y alianzas, en sus planificaciones sofisticadas que operan regional, continental y globalmente disponen de condiciones para imponerse sobre los diferentes regímenes políticos, las diversas estructuras estatales, y los distintos proyectos nacionales”⁵⁶.

El surgimiento de estos problemas de la Post Guerra Fría se han hecho posibles gracias a aspectos como la apertura de las sociedades, la apertura de las economías, y a las nuevas tecnologías. Más también, estos aspectos transoceanicos (como los denomina Maryann Cusimanno) aparecen como cambios positivos y progresivos, pues gracias a ellos se ha hecho posible la expansión de las democracias liberales y de las economías capitalistas, así como los avances en la tecnología, los transportes y la comunicación. Pero paradójicamente, a causa de éstos avances y logros, han surgido problemas como el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, así como los

⁵⁵ GIDDENS, Anthony. Las consecuencias de la modernidad. Ed. Alianza editorial, Madrid, 1994, pp. 67-68.

⁵⁶ IANNI, Octavio. Teorías de la globalización. S. XXI, México, 1996, pp. 160-161.

movimientos de refugiados, grupos terroristas, que han sido posibles debido a la apertura de mercados y sociedades abiertas, ampliamente promovidas por los países occidentales, y sobre todo Estados Unidos.

Las instituciones de política internacional y de política exterior, explica M. Cusimanno, “tienden a ser modificadas por aspectos como el libre comercio, el libre mercado, la libertad, así como las sociedades democráticas, teniendo junto con esto la limitación de movilidad de personas (inmigrantes legales o ilegales, terroristas, narcotraficantes, o refugiados), y restringiendo el flujo de materiales particulares (entre ellos narcóticos, materiales nucleares, o tecnologías de uso dual). Esta nueva y compleja realidad de la Post Guerra Fría presenta una mayor controversia para los gobiernos, ya que estos deben dar prioridad a asuntos como promover el libre mercado, en vez de dar importancia a otros como los derechos humanos o las necesidades de las sociedades. Cabe destacar, que los gobiernos al impulsar la apertura de los mercados y de las sociedades contribuyen al recrudecimiento de los problemas transoberanos. Por ejemplo, los traficantes de droga aprovechan esta apertura para participaren las redes financieras internacionales. Las reformas políticas liberales permiten a las personas desplazarse libremente a través de las fronteras estatales, pero los refugiados y las enfermedades lo hacen también”⁵⁷.

Así, estos problemas y actores cruzan las fronteras estatales, haciendo que los Estados tengan menor control y no sea posible efectuar acciones unilaterales. De esta forma, la problemática a la que tienen que enfrentarse los Estados puede resultar difícil, ya que para llevar a cabo acciones eficientes se requiere de una amplia coordinación entre Estados, otros actores como las Organizaciones no Gubernamentales, las Organizaciones Intergubernamentales, las Corporaciones multinacionales, entre otros.

Otro elemento que conviene resaltar es la soberanía, (entendida como la dominación hacia el interior y exterior del Estado-nación, que consiste en girar ordenes definitivas en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior) que en la actualidad se encuentra expuesta a diversas presiones. Para complementar lo anterior, debe resaltarse que el Estado nacional es soberano en el sentido que tiene la capacidad de constituirse en un poder efectivo. Sin embargo, como señala Mario Santos Caamal, en la aplicación de sus decisiones, encuentra grados de dificultad como:

“a) en el campo que se refiere a la sociedad que es gobernada con relativa independencia y, b) en el campo muy específico del individuo, o actividades de fracciones de la sociedad en que el Estado nacional tiene dificultades para gobernar. Si del campo nacional pasamos al internacional, el asunto de la soberanía se complica, al aceptar dentro del orden constitucional, principios y normas que regulan las relaciones entre los Estados nacionales”⁵⁸.

⁵⁷ CUSIMANNO, Maryann. Beyond sovereignty. The rise of transovereign problems. Ed. Sn Martín's press, NY, Cap. I, pp. 3-4

⁵⁸ SANTOS Caamal, Mario. Op. Cit. p. 8.

Ahora bien, relacionado con las presiones anteriormente mencionadas, aquellas de carácter interno hacia la soberanía se dan en torno a conflictos internos que debilitan las instituciones estatales. Muchos países subdesarrollados presentan crisis de desarrollo económico, degradación del medioambiente, así como conflictos internos que contribuyen a estas presiones contra la soberanía y el Estado. De igual forma, la soberanía está siendo socavada por presiones externas incrementadas a partir del fin de la Guerra Fría, tales como la apertura de las sociedades y de las economías. En el caso de los Estados Unidos, la ironía es que problemas como el tráfico de armas, el narcotráfico, y los movimientos de refugiados han cobrado fuerza debido principalmente a la apertura de los mercados que usualmente promueve. En el caso de los países subdesarrollados, los elementos que hacen posible las presiones en contra de la soberanía y del Estado se dan por las posibilidades de riqueza, que la democracia, el capitalismo y las nuevas tecnologías, así como los procesos de descentralización parcial del Estado prometen.

No obstante, en medio del proceso de la globalización, el papel del Estado continúa consistiendo no solamente en la interiorización, sino también en la intermediación de la lógica de la competencia capitalista internacional, así sólo sea para asegurar el cabal cumplimiento en el terreno local de los compromisos con el nuevo orden mundial. En otras palabras, el Estado nacional continúa siendo la instancia central de legitimación del poder y con ello también el destinatario más importante de las demandas políticas por parte de la población. Esto conduce a la creciente socialización global que origina problemas sociales, económicas, ecológicos, cuya solución exige cada vez más la capacidad de los Estados nacionales para solucionar problemas. La solución de esos problemas exige de hecho un nuevo orden mundial; si no es posible encontrar formas adecuadas de coordinación política inter y transnacional, es inevitable la problemática de dimensión global. Así, el Estado nacional sigue siendo incluso el destinatario esencial de los reclamos originados por las más diversas formas de descontento.

Por estas razones, entre otras, resulta dudoso que el Estado esté entrando realmente en una etapa de obsolescencia y que la globalización lo conduzca a un empequeñecimiento al reducirle los espacios de actuación y restarle las tareas que sólo él puede cumplir.

Así vemos, que muchos Estados esperan como resultado final un Estado democrático, moderno y próspero, que sea atractivo para el capital internacional, buscando también formar parte del sistema internacional. Sin embargo, los procesos de liberalización económica y de los sistemas políticos pueden traer la desestabilización. El empleo del gobierno y las demandas de los ciudadanos sobre los gobiernos no pueden esperar hasta que las nuevas instituciones queden establecidas. De esta forma, los países subdesarrollados tratan de democratizar y desarrollar sus instituciones, mientras que estas instituciones tratan de resolver los problemas críticos.

Ante esto, deben destacarse una serie de criterios señalados por Fulvio Attinà, bajo los cuales es posible diseñar la agenda para un sistema político global. Dicha agenda debe estar compuesta por:

“un conjunto de problemas controvertidos que la mayor parte de los sujetos y en especial los sujetos principales del sistema consideran que exigen una intervención que encuentre soluciones colectivas que todos los actores del sistema deberán aceptar. La agenda de un sistema político deberá estar compuesta por problemas que un gran número o todos los sujetos del sistema consideran de gran importancia para la organización político-institucional y el desarrollo del sistema”⁵⁹.

No obstante, no todos los problemas del sistema político global tienen la misma naturaleza ni se presentan del mismo modo, ni pueden gestionarse con los mismos procedimientos y resolverse con el mismo tipo de políticas y decisiones colectivas. Para tratar de solucionar esta disyuntiva, Charlotte Bretherton propone una clasificación útil que tiene en cuenta como criterios la naturaleza de los problemas y también los diferentes modos en que pueden tratarse en la política global. Bretherton distingue tres categorías de problemas que pueden entrar en la agenda del sistema político global:

- “Problemas que hasta el presente han sido considerados propios de la responsabilidad individual de los Estados, porque están ligados a las características de su soberanía, pero que actualmente se consideran objeto de responsabilidad colectiva regional o global. A esta categoría pertenecen los derechos humanos y el desarrollo político interno, además de los tradicionales problemas de seguridad.
- Problemas que tienen dimensiones o consecuencias que sobrepasan cualquier frontera estatal, y que por ellos son objeto de cooperación internacional o bien problemas para los que se propicia fuertemente una gestión colectiva lo más amplia posible. A esta categoría pertenecen muchos de los problemas del sistema global actual, como los problemas de la protección medioambiental, los problemas sanitarios provocados por enfermedades infecciosas nuevas y aún no controladas médicamente, o los problemas de criminalidad internacional.
- Problemas que superan la capacidad de respuesta individual de los Estados y que sólo pueden gestionar de manera eficaz atribuyendo competencias significativas de producción política a instituciones del sistema global. A esta categoría pertenecen los problemas provocados por los movimientos masivos de población por razones políticas y económicas, además de los tradicionales problemas de reducción del desequilibrios entre

⁵⁹ ATTINÀ, Fulvio. El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales. Ed. Paidós., España, 2001, pp. 191-192.

areas de la economía mundial, del declive de las economías de las areas desfavorecidas y de la erradicación de la pobreza generada por la estratificación de la economía capitalista mundial”⁶⁰.

Siguiendo estos parámetros, de las características propias del proceso de la globalización como elemento esencial en la Post guerra Fría y de sus resultados (asimetrías, oportunidades y riesgos y beneficios concentrados), se desprendería, hasta antes del 11 de septiembre, la necesidad de contar con una agenda internacional, con contenido específico en torno a los aspectos globalizados. Dicha agenda, propuesta por Rogelio Martínez se refería a:

- ‘Paz y seguridad, incluyendo el desarme;
- El desarrollo, incluyendo la erradicación de la pobreza;
- Derechos humanos; y
- El fortalecimiento de la estructura de los organismos internacionales.

De este enfoque global se desprenden temas específicos en los ámbitos político, social y económico, entre ellos: buen gobierno y democracia, educación para el desarrollo, seguridad humana, disminución de los efectos negativos de la globalización, derechos humanos, intervención humanitaria, solución de conflictos internos, combate a la pobreza extrema, liberalización comercial y de inversiones, nueva arquitectura financiera internacional, medio ambiente y desarrollo sustentable, apoyo a pequeñas y medianas empresas, tecnologías de la información y la comunicación, así como flujos migratorios”⁶¹.

La inclusión de dichos problemas en la agenda del sistema global abre el camino a darles una solución pacífica, pero esta depende de la convergencia de diferentes condiciones y del modo en el que un problema se presenta respecto a los intereses que genera y provoca.

⁶⁰ Íbid. pp. 192-193

⁶¹ MARTÍNEZ Aguilar, Rogelio. “Los nuevos temas de la agenda internacional frente a la globalización”. en: Revista Economía informa, No 295, Marzo, Facultad de Economía, UNAM, 2001, p. 16

2.2. Los procesos de integración como parte de la globalización.

La dinámica internacional actual, al establecer a la globalización como tendencia dominante, hace necesario abordar los procesos de integración como parte de la misma, siendo por ello, el tema a analizar. De igual forma, el análisis de los procesos de integración en la presente investigación se hace necesario debido a la integración económica que México ha llevado a cabo con América del Norte, particularmente con Estados Unidos, la cual, posteriormente se tendrá en cuenta al analizar la coyuntura del 11 de septiembre y sus implicaciones sobre nuestro país.

La globalización está marcando los contornos de la estructura económica del siglo XXI: aquellos en los que el mercado mundial ya se ha convertido en el gran punto de referencia para las empresas transnacionales, las ciudades y los consumidores. Las grandes corporaciones constituyen un punto esencial, buscando un escenario donde las regulaciones de los Estados quedan prácticamente obsoletas.

El auge de los procesos de integración regional constituye uno de los aspectos básicos de la economía mundial en el preludio del siglo XXI. La historia económica nos ofrece una serie de ejemplos y experiencias previas; pero la nueva ola de acuerdos que proliferan el amparo de los logros conseguidos por la Unión Europea presenta características diferenciales. La aparición de procesos de integración norte-sur, donde participan países con niveles de desarrollo muy divergentes⁶², constituye un nuevo fenómeno. La formación de grandes bloques comerciales en la economía mundial tiene sus fundamentos en este paradigma emergente en la economía regional, con lo que claramente se ve la tendencia de acelerar la globalización.

La integración, siguiendo una propuesta de John Baylis, podemos entenderla como “una creación y mantenimiento de modelos diversificados de interacción entre unidades previamente autónomas. Estos modelos pueden ser parcialmente económicos, sociales, o políticos: las definiciones de integración política implican altos niveles de interacción económica y social. Esta definición es útil para entender la integración en términos formales (decisiones políticas) o informales (flujos económico-culturales y sociales). La integración dentro de las regiones en el mundo puede ser compleja y con múltiples procesos que involucran diferentes tipos de actores que operan a través de diferentes áreas de la actividad humana”⁶³.

En este contexto, vemos que en la integración económica mundial o integración global, el elemento dinámico es el comercio y sus prácticas libres de toda traba y regulación que impida su benéfico despliegue; esto es, se

⁶² Como es el caso del TLCAN, en donde el desarrollo económico de cada uno de sus integrantes (EU, Canadá y México en ese orden) es distinto y presenta diferencias abismales.

⁶³ BAYLIS, John y Steve Smiths. The globalization of world politics. An introduction of international relations, Ed. Oxford University Press, EUA, 1997, p. 411.

alude al intercambio de bienes y servicios entre unidades económicas distintas (entre países indistintamente) que darán inicio a una articulación progresiva; la que se desenvolverá como una interdependencia recíproca, seguida de un ajuste de los desequilibrios económicos y sociales, hasta terminar con las relaciones integrativas; es decir se trataría de una mutua acomodación o adecuación armoniosa del resto de los elementos económicos: recursos productivos y humanos, así como los sociales y culturales que se asocian a ellos.

La integración como proceso formal destinada para profundizar las relaciones e intercambios entre un grupo de países puede asumir diferentes formas. La *integración económica* frecuentemente se refiere a uniones aduaneras, acuerdos de libre comercio, o mercados comunes. La *integración política* puede referirse no exclusivamente a la formación de mecanismos institucionales y procedimientos de toma de decisiones, sino al desarrollo de valores y esperanzas compartidos, resolución pacífica de controversias y coactividad sociopolítica.

Pero la tendencia actual gira en torno a la *integración global* o *globalización de las economías nacionales*, la cual, de acuerdo con Arturo del Valle es vista como “el proceso de articular formal o informalmente a las economías nacionales dispersas o ya imbricadas nacional o regionalmente en un todo equilibrado y armónico a nivel mundial como marca o frontera final de la globalización. De esta forma, al referirnos a la integración regional en el ámbito del proceso globalizador, nos estamos refiriendo a una etapa previa a la integración económica global que implica la articulación específica de determinadas economías de diferentes países, dando así lugar a una *articulación o integración económica regional*”⁶⁴. Así, nos remitimos a los espacios geográficos, a la extensión territorial que delimita el campo de una determinada integración económica, es decir los límites formales de esa articulación que no reviste el carácter de acabamiento que se expresa en el concepto de integración económica global que abarcaría la totalidad del mundo.

Citando al mismo autor, “al hablar de la integración económica global, la potencialidad de la globalización implica la supresión de los límites, de las fronteras, de las barreras nacionales, del ámbito jurisdiccional de los Estados, cuya realidad concreta define las mayores unidades económicas y sociopolíticas con autonomía y soberanía existentes actualmente. En relación con lo anterior, una integración económica regional señala los límites de la extensión que comprende tal cual región: un conjunto de países que se integran formalmente para articularse como una economía regional, diferente de la de otros países o regiones de la integración económica global”⁶⁵.

La tendencia hacia las integraciones regionales, ha venido cobrando mayor fuerza a lo largo del siglo XX, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, en donde empiezan a manifestarse este tipo de integraciones

⁶⁴ MORALES V, B, y Arturo P. del Valle (Compiladores). “La globalización, la integración regional, sus significados y sus contradicciones. en: Revista Relaciones Internacionales, No. 80-81, mayo-diciembre, FCPyS, UNAM, 1999, pp. 9 -10

⁶⁵ *Ibid* p. 10

con las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea en 1957 con los Tratados de Roma. De esta forma, la Unión Europea ha sido identificada como uno de los mayores intentos para organizar e institucionalizar la integración no sólo económica, sino también política y social en todas las regiones del mundo. Otro de los más notables esfuerzos, aunque más al nivel comercial, ha sido la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), constituido por EU, Canadá y México, el cual ha establecido mecanismos elaborados para alentar el comercio, la inversión y otras relaciones económicas entre los tres miembros. El Foro de Cooperación económica Asia-Pacífico (APEC) establecido a principios de la década de los 90s, ha desarrollado no sólo una estructura organizacional permanente, sino también planea impulsar el libre comercio en la región, teniendo esto calculado por el año 2020. En América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Chile como reciente miembro asociado, busca establecer una unión aduanera y algunos otros elementos característicos de la Unión Europea. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha desarrollado planes para la cooperación económica y la reducción de trabas al comercio.

En este contexto, la integración regional está ligada también con una segunda forma de regionalismo. Muchas de las actividades dirigidas hacia la integración regional no han sido solamente conducidas por los Estados y sus respectivos gobiernos, sino que han sido acompañados por una serie de intereses regionales y procesos transnacionales. Estos, rebasan las fronteras, establecen contactos entre grupos localizados en diferentes sociedades nacionales pero que están ligados por las necesidades económicas, políticas y culturales. Algunas veces, estos grupos están dirigidos hacia objetivos comerciales privados u otros: ejemplo típico es el de los corporativos transnacionales que están organizados en bases continentales o regionales por cuestiones de eficiencia o dictámenes del mercado. Otros grupos transnacionales a niveles regionales están menos vistos con intereses privados, pero que tienen influencia política: entre sus acciones, es posible apreciar áreas como la protección del medio ambiente, los derechos humanos y otros aspectos que demandan acción gubernamental a nivel nacional o regional. En tales aspectos, dice Brian White “existe una íntima relación entre organizaciones como Green Peace, Amigos de la Tierra o Amnistía Internacional y los cuerpos regionales con responsabilidad para asuntos específicos, en donde destacan entes como la Unión Europea o la Comisión Europea para los Derechos Humanos. Más subversivos, y a veces más dramáticos están los grupos transnacionales que operan en regiones específicas para atacar el orden establecido: movimientos de liberación o movimientos para la autonomía regional dentro de los Estados nacionales”⁶⁶.

⁶⁶ WHITE, Brian, Richard Little y Michael Smith. *Issues in World politics*. Ed. St Martin's Press, EUA, 1997, pp. 74-75.

2.3. La situación internacional de México en la Post Guerra Fría.

El sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante la década de los 90s. El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio del poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que estas se relacionan entre sí. Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. Ante esto, México no es la excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo le obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

Por ello, el propósito del siguiente apartado consiste en establecer la situación internacional de México en el contexto de la Post Guerra Fría, buscando comprender el desempeño que nuestro país ha tenido como producto de las exigencias de la dinámica internacional actual.

Dicho sistema internacional, el cual ha ido conformándose desde el fin de la Guerra Fría es globalizado, y exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad. Por ello, el dinamismo internacional mexicano del nuevo milenio ha sido no sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que además ha buscado promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

En lo que respecta a Estados Unidos, la relación bilateral con México se da, como afirma Juan Rebolledo, en torno a cuatro ejes principales:

- ‘la creación de reglas bilaterales en prácticamente en todos los ámbitos de la relación, restando incertidumbre y ofreciendo mecanismos para la administración de la cooperación y del conflicto. Este criterio sustentó una política deliberada para elevar el nivel de dialogo político, articular los términos de contacto y generar acuerdos intergubernamentales o tratados que dieran forma a compromisos específicos.
- la flexibilidad en el manejo diferenciado de los temas más conflictivos respecto del resto de la agenda (soluciones bilaterales en torno a desafíos como el narcotráfico, el tráfico de personas, la migración problemas ambientales, y cuestiones comerciales, entre otros); pero en el marco de una concepción global de la relación (basada en la voluntad de aprovechar coincidencias, dirimir al interior de cada ámbito las diferencias y conflictos y, cuando estos son irresolubles, aprender a vivir con las diferencias). Este criterio permitió contener y canalizar

las crisis más importantes en la relación hacia sus propios espacios de solución de controversias, y a la vez, hacerlo de una manera coherente con el trabajo en otras áreas de la relación.

- La adopción de visiones de largo plazo, paralelas a la construcción de mecanismos de administración de la relación bilateral, para generar así una nueva agenda de trabajo a futuro. Con este criterio, es posible vislumbrar los términos deseables de la relación, en particular la nueva visión de la frontera, la alianza contra las drogas, así como la agenda sobre migración. Y

- Privilegiar las consultas políticas de alto nivel para evitar sorpresas en la relación y prever acciones. Este último criterio permitió arraigar la práctica de informar anticipadamente sobre medidas o reacciones, tanto en políticas internas, tanto internacionales que puedan afectar a la otra parte⁶⁷.

Con Canadá, México ha identificado intereses comunes que han convertido a la relación bilateral en una de las de mayor crecimiento y más amplio potencial de cooperación. Por la vecindad América del Norte la coincidencia en temas importantes de política exterior y la posibilidad de explorar la coordinación de posiciones en foros multilaterales la relación con Canadá es ahora una prioridad.

“Al Sur, entre muchas de sus acciones, México intensificó sus esfuerzos dentro del Grupo de Amigos del Proceso de paz de Guatemala, con lo que en 1995 se firma el acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos Indígenas entre la Comisión de paz del gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca. También en Centroamérica, México continúa impulsando la negociación con los países del triángulo del norte para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. En enero de 1995 entró en vigor el tratado con Costa Rica. Con Belice se iniciaron conversaciones para suscribir un acuerdo de comercio e inversión. Con Nicaragua prosiguieron los trabajos para un tratado de libre comercio⁶⁸”.

Con los países de América del Sur se ha buscado fortalecer una relación que se había percibido inclusive como distante. Y en 1995 comenzó a operar el Tratado de Libre Comercio con el G3 (Colombia, México y Venezuela) y con Bolivia.

Con la Unión Europea, se ha concretado el tratado de libre comercio (TLCUE), el cual le permitirá a México diversificar sus relaciones con el exterior principalmente en tres campos: el comercial, el tecnológico y el de inversiones, y en la medida en que estas aumenten México estará en mejores condiciones de desarrollar su infraestructura comercial y de servicios.

⁶⁷ REBOLLEDO Gout, Juan. “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, en: La relación de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, Rocío Vargas, Remedios Gómez Arnau y Julián Castro Rea (compiladores), UNAM-CISAN, Agosto-septiembre, 2001, pp. 33-34.

⁶⁸ GURRÍA, José Ángel. “La nueva estrategia diplomática de México” en: México ante el fin de la Guerra Fría. Ilán Bizberg (Compilador), COLMEX, 1998, pp. 24-27.

En lo que se refiere al desarme México ha tenido una intensa participación en la conferencia sobre el tratado de no proliferación de armas nucleares, logrando como resultado mejor equilibrio entre no proliferación y desarme.

En el ámbito multilateral, México ha reiterado que es necesario reestructurar los principales organismos para poder hacer frente a los nuevos retos internacionales con mayor eficacia. A partir de este creciente activismo la participación de México en ámbito de la acción externa deberá guiarse por la convicción de que la promoción de condiciones de paz y seguridad en el sistema internacional es un instrumento esencial para alcanzar sus objetivos internos de desarrollo. En la acción multilateral del diálogo se buscará en todo momento contribuir al dialogo y a la construcción de consensos en temas como el combate a la pobreza, la lucha contra el narcotráfico, la reestructuración de los organismos económicos y la protección al medio ambiente.

En la cooperación internacional, México ha hecho uso de este valioso instrumento de política exterior para captar recursos que complementen los esfuerzos internos de desarrollo, y para ampliar el compromiso con países de menor desarrollo relativo. Al mismo tiempo, México ha redoblado esfuerzos para que en el exterior se conozcan mejor la riqueza cultural y la diversidad de las aportaciones que México puede hacer al mundo.

A grandes rasgos, las actividades antes mencionadas que México ha tenido a lo largo de la década de los 90 nos permiten apreciar los esfuerzos realizados a favor de una mayor adaptación al actual contexto mundial, buscando con ello la diversificación de los contactos internacionales de México para así reducir cualquier fuente de vulnerabilidad y acercar al país a las grandes tendencias globales. Reconociendo sus capacidades, intereses, y su posición internacional, México ha sido un agente activo dentro del cambio mundial, buscando con ello fortalecer su capacidad autónoma y no encontrarse en el futuro en una estructura internacional que resulte adversa a los intereses nacionales.

Así vemos, que el creciente activismo de la política exterior de México en la década de los 90 se da en torno a la dinámica del contexto internacional actual que ha sido determinante para las modificaciones experimentadas por ella, la cual, manteniéndose fiel a los principios tradicionales como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, el no uso de la fuerza, la igualdad soberana, la no proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros, busca adaptarse y responder a las nuevas realidades y retos. A esto, debemos agregar que la política exterior de México se ha ajustado a otras cuestiones actuales y vigentes como son: la defensa de los derechos humanos; la soberanía sobre los recursos materiales; la defensa y práctica sobre el derecho de asilo; la procuración de una justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional y la solidaridad con América Latina.

La política exterior del México actual, como toda política exterior responde a las circunstancias internas y externas. Ambas han cambiado no sólo en el último siglo sino en los últimos años. Internamente, México es un país más poblado y más complejo social y políticamente con una economía en transformación. Externamente, el fin de la Guerra Fría deja a nuestro país colocado al lado de la única superpotencia del mundo. El manejo que se requiere en estas circunstancias para preservar la soberanía y fortalecerla a partir de nuestros principios históricos es diferente al que se requirió en cualquier otro momento de la historia.

Por lo anterior, como apunta Juan María Alponte, “se hace necesaria una modernización de la política exterior, la cual consiste en una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar el proyecto nacional de México. Iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación tanto en el ámbito bilateral como multilateral en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando así un entorno más favorable para México. Así mismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación de los mercados internacionales.

Para lograr esta modernización, los objetivos que debe presentar la acción internacional de México son: preservar y fortalecer la soberanía nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y las plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país; apoyar el desarrollo económico y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; apoyar y promover la cooperación en todos sus aspectos como instrumento esencial para que los países alcancen el entendimiento y el desarrollo; hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, así como promover la imagen de México en el mundo”⁶⁹.

Y para poder llevar a cabo estos objetivos, el mismo autor apunta que son necesarias una serie de estrategias que debe seguir la política exterior, entre las que destacan: “continuar con los esfuerzos para lograr la diversificación para las relaciones políticas y económicas de México con el objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior; negociar con firmeza y responsabilidad la deuda externa utilizando todos los recursos que se deriven de la negociación para anteponer el entendimiento a la confrontación, y ejerciendo el derecho inalienable de México para diseñar sus políticas y estrategias de desarrollo; propiciar condiciones externas más favorables para la solución de los problemas nacionales mediante el ejercicio de la capacidad de convocatoria e iniciativa que México ha mantenido en su política exterior; impulsar y apoyar los procesos de distensión y pacificación que se están llevando a cabo a nivel mundial; pugnar por que se respeten

⁶⁹ ALPONTE, Juan María. La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y síntesis. FCE, México, 1993, pp. 124-125.

las reglas de un comercio exterior amplio y justo, que desaparezcan las barreras que los países desarrollados imponen a las exportaciones de los países subdesarrollados y que a su vez estos reduzcan restricciones al comercio y que la amplia cobertura del comercio exterior de nuestro país sea correspondida por los demás países, defendiendo los intereses comerciales de México y de los demás países subdesarrollados; identificar intereses coincidentes o complementarios con otros países, con el fin de apoyar al desarrollo nacional y lograr la concertación internacional; participar activamente en los diversos foros multilaterales de negociaciones y combatir de manera decisiva al narcotráfico, ya que su operación rebasa fronteras y su combate requiere una coordinación entre las autoridades de los centros de producción y de los grandes centros de consumo, basada en el respeto a la jurisdicción y la soberanía de cada país⁷⁰.

En conclusión, podemos decir que la nueva coyuntura internacional de la Post Guerra Fría ha traído transformaciones radicales para la arquitectura mundial actual, en donde nuevos actores, problemas, retos y realidades ha surgido, obligando así a los países a redefinir su posición internacional y adaptarse al actual contexto sin importar su condición o ubicación en el mundo. México por su parte, no ha permanecido ajeno a esta ola de cambios y transformaciones que se dan a nivel global, pues la dinámica actual de estos procesos ha dejado sentir claramente su influencia sobre nuestro país.

Lo anterior, se puede apreciar con el deshielo bipolar, el cual fue adverso para México en la medida en que las nuevas prioridades de la agenda internacional se centraban precisamente en los flancos débiles de México: la falta de democracia, transparencia y derechos humanos, entre otros. Ello provocó una cerrazón y pérdida de liderazgo. Así también, la ruta escogida en este nuevo contexto internacional, la creciente construcción de acuerdos de libre comercio, entre otros, amplió las relaciones económicas del país, pero hizo aún más evidente sus limitaciones en lo referente a la democracia y el estado de derecho.

Hoy, los cambios en México y en el mundo indican qué se debe conservar y qué se debe desechar en la política exterior, y sobre todo qué se necesita crear para construir nuestro futuro. Es por ello, que México debe seguir protegiendo los intereses medulares de nuestra nación: la seguridad nacional, la preservación de su capacidad de maniobra internacional, la estabilidad y cooperación internacionales, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales conforme a las necesidades y prioridades del país, el impulso al desarrollo nacional integral sostenido y sustentable, así como la capacidad soberana para asumir sin cortapisas decisiones en beneficio de intereses nacionales. Pero debe hacerlo en las nuevas condiciones que plantea el actual sistema internacional.

⁷⁰ *Íbid.* pp. 126-127

2.4. La seguridad nacional de México en la Post Guerra Fría.

Es evidente, que el actual contexto de la Post Guerra Fría presenta importantes aspectos en lo referente a la conceptualización de la seguridad nacional en México. Es por ello, que en este apartado el objetivo consiste en analizar algunas de los principales retos que tiene la seguridad nacional en México, con el fin de conocer algunas de las vertientes que manifiesta su actual reconceptualización.

Las repercusiones que la seguridad nacional en México está teniendo a la par de las transformaciones estructurales nos permiten ver, que esta no puede reducirse a un concepto, sino a una serie de acciones encaminadas a desarrollar todos aquellos aspectos necesarios para que México no sucumba frente a la globalización, considerando el desarrollo integral y sostenido, la integración, y la cooperación internacional, puntos medulares para su prosperidad. Con los cambios en el orden internacional que llegaron con la Post Guerra Fría, la seguridad nacional dejó de ser un concepto meramente militar, para convertirse en uno mucho más amplio, que además de abarcar el aspecto de la defensa del territorio con las fuerzas armadas, ahora se refiere a que cada nación, para que pueda subsistir como tal en el mundo, debe desarrollar una infraestructura que le permita adecuarse a la nueva realidad internacional. Es decir, el aspecto militar se vuelve una más de las diferentes necesidades de los países.

Este nuevo contexto internacional exige a las naciones ciertos niveles de desarrollo para poder formar parte de la llamada globalización, y evitar quedar rezagados. Como afirma Héctor Mercado “es precisamente este peligro de rezago y exclusión la mayor amenaza para las naciones, dado que un país no puede permitir quedarse fuera de las corrientes económicas y políticas de la nueva agenda internacional. De esta forma los objetivos actuales de cualquier política de seguridad nacional tienen que definirse en términos del desarrollo de capacidades y condiciones adecuadas para responder y aprovechar los desafíos del nuevo orden global. Hoy, la seguridad nacional para México queda definida en términos de la forma en que se hará uso de los recursos con que cuenta, para así insertarse al nuevo orden internacional marcado por la integración económica y comercial”⁷¹.

El inicio del siglo XXI enfrenta a México con múltiples riesgos para su seguridad nacional. El país no ha podido precisar un concepto que manifieste los verdaderos riesgos para la seguridad nacional, que tome en cuenta aquellos de carácter tradicional y aquellos que han cobrado mayor fuerza en los últimos años; apenas está logrando asimilar los desafíos existentes, y a ello debe agregar los peligros provenientes de la nueva dinámica

⁷¹ MERCADO Pérez, Héctor y Rodrigo Arrangoiz Raya. Op. Cit. p. 28

que la globalización económica y el cambio político y social interno provocan. Las amenazas a la seguridad nacional de México son internas y externas, por lo que es preciso tomar algunos de los retos que la seguridad nacional enfrenta, enumerados por Raúl Benítez Manaut.

En primer lugar, al interior se observan peligros principales, tanto económicos como políticos, sociales o incluso ecológicos:

- ‘Que la reconstrucción del Estado de derecho sea lenta o no genere una disminución de la violencia social, siendo esta una de las demandas más urgentes que la población hace al Estado.
- Que no se logren modificar o profesionalizar los servicios de inteligencia.
- Que la estructura del sistema de defensa basado en la SEDENA y la SEMAR no se acople a los cambios democráticos que se dan en otras estructuras del Estado.
- Que no se reconstruyan las estructuras del poder judicial y que siga habiendo graves deficiencias en la impartición de justicia. Esta es una de las principales demandas de la población.
- Que la democracia no logre establecer un nuevo sistema político capaz de otorgar gobernabilidad y estabilidad al país.
- Que no se logre una solución política a la crisis de Chiapas. La parálisis de la negociación de paz puede llevar a que el movimiento armado zapatista no se transforme en un movimiento político o civil. Aunado a esto, se corre el riesgo de que permanezcan grupos armados clandestinos y que puedan aumentar su capacidad militar.
- Que una de las debilidades de la seguridad nacional mexicana es la fracasada estrategia de crecimiento económica, la cual, sostenida en políticas económicas que propiciaron la desigualdad social y la concentración de la riqueza, se crearon bases para que un sector muy importante de México viva en la extrema pobreza, entre otros”⁷².

De igual forma, las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior son de diverso tipo, destacando entre ellas:

- ‘El aumento de la presencia del crimen organizado internacional en México.
- Un mayor poder del narcotráfico transnacional y su penetración en instituciones empresariales, financieras, políticas, policiacas, judiciales, de control migratorio y militares. Igualmente, la posible generación de grupos sociales dependientes de las actividades del narcotráfico, lo que ya sucede en algunas regiones del país, como Sinaloa.

⁷² BENÍTEZ Manaut, Raúl. ‘Seguridad nacional y transición política: 1994-2000’. en: Revista Foro Internacional, No 41, octubre-diciembre de 2001, México, p. 989

- La presencia de movimientos armados o terroristas de corte transnacional que quieran actuar contra el liberalismo y la economía de mercado, o que usen a México como plataforma para actuar en los Estados Unidos.
- Una acción empresarial que no respete la legislación en materia de protección del ambiente, así como la legislación laboral.
- Posibles movimientos migratorios fuera de control provenientes de América Central y del Sur, así como del Caribe, de Asia o de África.
- Una nueva desestabilización política en los países de Centroamérica (principalmente Guatemala).
- El crecimiento del tráfico ilegal internacional de armas en todas sus modalidades, armas químicas, biológicas, nucleares y convencionales, y otros⁷³.

Es importante tener en cuenta que, en el proceso de la reforma del Estado desarrollado por los últimos gobiernos de la Revolución quedó inconcluso el debate y la transformación del sistema de seguridad nacional. Esto lleva a que siga sin construirse un verdadero sistema institucional de seguridad nacional, de acuerdo con el nuevo estado democrático y el proceso de apertura al exterior con fundamentos legales. Lo anterior se pone de manifiesto de manera notable durante el gobierno de Ernesto Zedillo, pues muchas son las vulnerabilidades en que pone a México, y por tanto a su seguridad nacional dentro de sus planes y acciones. Intentaremos ahora hacer una evaluación general del estado de cosas referido a la seguridad de la nación bajo el sexenio zedillista.

La estrategia del gobierno de Ernesto Zedillo está comprendida por la política económica (privatizaciones y desregulación estatal), comercial (apertura casi total al exterior), social (de combate muy selectivo y reducido a la pobreza), antinarcóticos (batida restringida al tráfico y consumo de drogas), alimentaria (creciente importación de granos básicos y productos cárnico), migración (ferreo control de inmigrantes extranjeros e incluso mexicanos), anticriminal (mínimo control de la delincuencia profesional y ocasional), financiera (tendencia a la extranjerización de la banca mexicana), y productiva, o sea de acceso irrestricto a la inversión extranjera no sólo a las empresas y servicios públicos (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y navales), sino también empresas privadas relacionadas con el comercio, la industria y los servicios.

Se abre un amplio espectro de vulnerabilidades a partir de tal estrategia, como son: el consecuente aumento de la dependencia comercial, económica, financiera, energética, alimentaria y policiaco-militar; mayores presiones respecto a presiones bilaterales con Estados Unidos, como el expansivo narcotráfico interno e internacional, la masiva e irrefrendable migración ilegal mexicana, y asimismo, presiones para tener acceso seguro al suministro de petróleo e iniciar la privatización de la industria petrolera y eléctrica, últimas grandes empresas estatales existentes.

⁷³ *Ibid.* pp. 990-991.

Ahora bien, como señala José Luis Piñeyro, para hacer una evaluación de la debilidad de la seguridad nacional en México durante el sexenio del presidente Zedillo se puede recurrir a diversos parámetros.

‘Internos unos como son: el grado de legitimidad de las instituciones del Estado; el nivel de la fortaleza física y moral (bienestar familiar) del grueso de la nación; la amplitud del reconocimiento social (legitimidad) al gobierno nacional; la extensión de la certidumbre ciudadana (seguridad pública) con respecto a personas y propiedades; el tamaño de la autonomía alimentaria y la magnitud de la dependencia tecnológica y científica, y la soberanía económica y política.

Externos otros, como son: la diversificación, es decir, la amplitud de los flujos comerciales y financieros con varios países y regiones; el tipo de concesión o propiedad de los recursos naturales y de empresas estatales y privadas manejadas por corporaciones extranjeras; la presencia productiva externa en la conformación del mercado interno; la profundidad de las presiones de otros estados por problemas bilaterales o multilaterales (narcotráfico, migración ilegal, terrorismo, tráfico de personas y armas, crimen organizado, proteccionismo comercial, pago de la deuda externa, entre otros,) sobre el estado mexicano. Otros referentes para hacer un balance de la seguridad nacional mexicana a lo largo del gobierno de Zedillo pueden ser de carácter conceptual: la interdependencia y el grado de la misma, la integración económico comercial y el tipo prevaleciente, la transición política y su diversa profundidad, la reforma del Estado y su consolidación, entre otros conceptos”⁷⁴.

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) de la administración de Zedillo, parte de la concepción estratégica de la necesidad de la existencia, reproducción y fortalecimiento del Estado-nación y su soberanía en un entorno globalizado. Sin embargo, la visión gubernamental zedillista combina el enfoque tradicional de Estado-nación y soberanía nacional (con la adaptación de las necesidades de la globalización) para supuestamente mantener y fortalecer a ambos como parte de una perspectiva estratégica. Gran parte del PND zedillista gira alrededor del concepto de soberanía nacional. Paradoja porque el inicio del sexenio de Zedillo está marcado por la peor crisis financiera de México desde el año 29 del siglo XX. Y porque dicha crisis aumentaría nuestras vulnerabilidades internas, así como frente a Estados Unidos. Otra peculiaridad del PND de Zedillo es que no contiene una definición explícita de la seguridad nacional, ya que se enfoca mucho al concepto de soberanía nacional. Así mismo, no se incluyen las telecomunicaciones, siendo que estas constituyen uno de los sectores claves para el desarrollo económico y vínculo de comunicación entre gobierno gobernados de cualquier país.

⁷⁴ PIÑEYRO, José Luis. “La seguridad nacional con Zedillo”. en: Foro Internacional, COLMEX, No 41, Octubre-diciembre 2001, pp. 940-941.

Pero no sólo no se incluyen las telecomunicaciones, sino que además parecen no tener la importancia que deben tener, pues durante el gobierno zedillista continuaron las privatizaciones (Ferrocarriles Nacionales) o el parcial abandono de algunas instituciones (SATMEX), así como el avance contundente de la iniciativa privada en las telecomunicaciones (la telefonía móvil, cuya cobertura nacional cada vez se acrecienta más pertenece a compañías privadas), que demandan una mayor desregulación estatal.

Retos internos reconocidos por el PND de Zedillo lo constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Amenazas externas a la seguridad nacional mexicana son el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de recursos marinos. Amenazas modernas las conforman el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo. Frente a estos peligros, la defensa de la soberanía nacional pasa por la suscripción de compromisos internos (crecimiento económico, Estado de Derecho, desarrollo social), y el cumplimiento de tareas externas impulsadas por la política exterior con base a los principios tradicionales de la misma, de tal forma, que la política de seguridad nacional y de política exterior son fundamentales para la conceptualización de la seguridad nacional de México en el gobierno de Zedillo.

Para finalizar con el análisis sobre la seguridad nacional durante el sexenio de Zedillo, en síntesis se tiene que, como señala José Luis Piñeyro, este se inicia bajo el signo de “la vulnerabilidad externa y termina con más indicadores económico-comerciales que apuntan hacia un aumento de la misma. Por todo lo expuesto, se puede apreciar, que lo estratégico, como concepción de Estado, primero, y de gobierno, después, desapareció durante los últimos tres sexenios neoliberales. Internamente, el mantenimiento de la seguridad nacional mexicana es concebido como un problema de control policiaco-militar t de estabilidad del régimen presidencialista, al margen de consideraciones del grado de legitimidad y legalidad de las instituciones del Estado y del Gobierno. Externamente, la seguridad nacional pasa por la obsesiva e irrestricta atracción de inversión extranjera productiva o especulativa, indistintamente; la privatización-extranjerización de las empresas públicas estratégicas, sin importar la consecuyente y drástica reducción de la autonomía relativa para el proceso de toma de decisiones gubernamental y estatal, o sea de la soberanía nacional”⁷⁵.

De esta forma, vemos que, como en otros momentos difíciles de la historia de México, al coincidir la necesidad de reinsertar al país a las dinámicas de integración internacional y cooperación, y al mismo tiempo darse el proceso de cambio interno a la democratización de las estructuras políticas y la gradual transformación del Estado de la Revolución, se produce un desajuste que tiene impactos directos en la seguridad nacional, con lo cual esta pone de manifiesta sus debilidades e incapacidades de adaptarse a la nueva realidad mundial, que implica nuevos retos y amenazas de carácter interno y externo.

⁷⁵ *Ibid.* p. 958

Así, debido a las transformaciones recientes registradas en los ámbitos internacional e interno, como lo señala Ricardo Márquez, “no es factible fijar ni alcanzar los fines y objetivos de la seguridad nacional del nuevo milenio manteniendo esquemas conceptuales, estructuras organizacionales, medios de acción y prácticas tradicionales. En los tiempos actuales, es preciso formular en nuevos términos la visión, la política y el diseño institucional de la seguridad nacional. El marco conceptual y la infraestructura organizacional de que se dispone en materia de seguridad nacional aparecen como menos aptas para enfrentar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades del presente y el futuro. Resulta imprescindible ajustar enfoques, estructuras organizaionales, y agendas temáticas que han sido ya rebasadas o han quedado rezagadas.

La complejidad y dinámica del mundo contemporáneo demandan, por un lado, una visión menos estrecha, Estado-céntrica y militarista de la seguridad nacional; y por otro, una perspectiva más amplia e integral, donde se articulen las tradicionales preocupaciones por la defensa de espacios geográficos y la preservación de la autodeterminación, con una nueva agenda temática de problemas con capacidad para dañar (o colocar en situación de riesgo) estructuras y procesos vitales ya sea para el adecuado funcionamiento de ciertos sectores del sistema social, o bien para la preservación para la estabilidad del sistema mismo, tales como la pobreza y la marginación social, las presiones sobre recursos naturales derivadas del crecimiento poblacional, el deterioro del medio ambiente, el crimen organizado, el narcotráfico, la seguridad pública, y demás”⁷⁶.

En base a lo anterior podemos decir que además de establecer una nueva concepción sobre la seguridad nacional de México en los tiempos actuales de la Post Guerra Fría, se requiere también de un nuevo diseño institucional que permita reordenar y reformar organismos, estructuras e infraestructuras institucionales existentes, con el propósito de:

- “Modernizar, elevar y hacer más eficientes las capacidades para identificar, diagnosticar y enfrentar riesgos y amenazas;
- incrementar y optimizar las capacidades institucionales para formular y desplegar estrategias de acción que eleven las posibilidades de enfrentar con éxito riesgos y amenazas presentes y futuros; y
- Diseñar esquemas institucionales o modalidades funcionales que posibiliten la incorporación de la imaginación y el respaldo de la participación social tanto en las estructuras institucionales como en las estrategias de acción de la política de seguridad nacional”⁷⁷.

⁷⁶ MÁRQUEZ, Ricardo. “Nuestra nueva seguridad nacional”. pp. 1 -3 <http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx./mesa4.htm>

⁷⁷ *Ibid.* p. 3

3. El concepto de seguridad nacional en la política exterior de Vicente Fox.

3.1. Determinantes de la seguridad nacional en México.

Sin lugar a dudas, analizar la concepción que la seguridad nacional ha tenido en México responde a una serie de factores y elementos que interactúan y se convierten en determinantes para la formulación de la misma. Éstos determinantes corresponden a aspectos internos o externos, así como a momentos históricos. Es por ello, que nuestro objeto de estudio a continuación busca establecer esos determinantes de la seguridad nacional en México, y que han dado sustento para su conceptualización.

El proceso de gestación que México ha tenido a lo largo de su consolidación como Estado-nación ha sido el elemento determinante para la formulación de un concepto de seguridad nacional acorde con las condiciones y el momento histórico que se trate, identificando al mismo tiempo a aquellas amenazas tanto internas como externas que de alguna manera atentan contra los intereses nacionales.

Ahora bien, es importante destacar que el concepto de seguridad nacional en México presenta algunas peculiaridades, ya que si bien, su uso formal surge a partir de la década de los 80s debido a factores de corte internacional (la crisis de los países de Centroamérica) e interno (la crisis económica que enfrenta el Estado mexicano), anteriormente no había sido considerado así. Sin embargo, sí existía un concepto equivalente a la noción de seguridad nacional, manifestado en la defensa de aquellos intereses nacionales a salvaguardar, teniendo en cuenta para ello las amenazas que atentan contra estos.

Un interesante planteamiento lo hacen Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, quienes argumentan que esto se debe no a una omisión descuidada, sino a una clara intencionalidad política motivada por las siguientes circunstancias:

“Por un lado, no se había considerado especialmente necesario hablar de seguridad nacional, dado que los conceptos de soberanía e independencia nacional habían respondido política y operativamente a los principales retos de la seguridad nacional entendidos estos como las amenazas a la integridad nacional provenientes del exterior. Es importante destacar aquí que frente a situaciones de inestabilidad en México, los norteamericanos sienten derecho de intervenir para mantener escenarios que resulten compatibles con sus intereses geoestratégicos globales, tal como sucedió durante la revolución y los años subsecuentes. Esto explica que el medio para la defensa de la soberanía de México frente a Estados Unidos haya sido el desarrollo de instituciones

políticas sólidas estables en vez de un aparato militar disuasivo. Esto era posible gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder hacia finales de los años veinte por poner fin al faccionalismo de los generales revolucionarios y a la hegemonía de los militares en la vida política del país.

“Es interesante el hecho de que los mismos generales revolucionarios como Álvaro Obregón, y posteriormente Lázaro Cárdenas se hayan referido a un concepto de seguridad nacional en el que, en principio se descartaba el uso de la fuerza como el principal componente en las relaciones de México con el exterior, al mismo tiempo que se destacaba la necesidad de fortalecer las instituciones políticas del país.

“Por otro lado, el manejo del concepto de seguridad nacional en otras latitudes explica también el hecho de que en México no se haya hecho referencia a él: en Estados Unidos el concepto equivalente de interés nacional se ha manejado con pretensiones globales, mientras que en algunos países latinoamericanos, los gobiernos militares autoritarios han pasado por encima de la seguridad de la nación y del Estado de derecho en nombre de una supuesta seguridad nacional, confundiéndola con la seguridad interna, la del Estado y la del gobierno”⁷⁸.

El entendimiento de las interpretaciones antes mencionadas sobre la conceptualización de la seguridad nacional requiere de un análisis de las mismas, el cual nos es preciso considerar.

Al hablar de seguridad de la nación podemos centrarnos en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas, ya sean de origen externo o consecuencia de vulnerabilidades internas.

En lo que toca a la seguridad del Estado, se tiene que esta, siguiendo a Rosendo Bolívar, “obedece a la necesidad de defender la soberanía, la integridad territorial, las instituciones públicas y el funcionamiento del régimen de un país, ya sea de atentados internos como la subversión, o externos como la guerra. Por ello, es importante tener en cuenta que el Estado establece cuerpos especializados para su defensa: la fuerza armada para la defensa externa, y para la insurrección armada interna las fuerzas policiales y otros cuerpos especializados para la persuasión de delitos que no alcanzan a ser rebeliones armadas”⁷⁹.

Al hacer mención a la seguridad interna, como asegura Guadalupe González, “los asuntos que tienen que ver con la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos son amenazas a la seguridad nacional sólo cuando derivan en escenarios probables de inestabilidad interna, cuando amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado, o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil. En tales casos tenemos traición a la patria, violación del orden constitucional o golpes de Estado, criminalidad que degenera en vandalismo, así

⁷⁸ GONZÁLEZ, Guadalupe, y Luis Herrera-Lasso M. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”. Op. Cit. pp. 392-393.

⁷⁹ BOLÍVAR Meza, Rosendo. Op. Cit. p. 117.

como revueltas o movimientos guerrilleros”⁸⁰. Así, estos problemas se vuelven de seguridad interna, es decir, amenazas a la seguridad nacional que provienen del interior, y no por que sean únicamente problemas internos.

En lo referente a la seguridad del gobierno, tenemos que ésta se refiere a la defensa y protección no tanto de las instituciones que dan vida al Estado, sino más bien a la seguridad del régimen, o incluso a la seguridad del grupo o partido en el poder, la cual en realidad se trata en muchos casos más de intereses particulares, aunque indirectamente se responde a los intereses nacionales.

Otro aspecto importante a considerar, es aquella que se refiere a la seguridad pública o ciudadana, la cual constituye “una función de la policía, en donde la función policial debe otorgar seguridad a los particulares respecto a sus bienes y personas. La sociedad debe contar con un aparato policial a su servicio y dispuesto a acudir al llamado de los particulares, debido a que el Estado cuenta con otros órganos y aparatos reservados para mantener el poder público como la fuerza armada y el ejército, que no son aparatos puestos a disposición de los gobernados, sino exclusivos del Estado. De aquí que la única finalidad justificable de la policía en el Estado de derecho es la seguridad pública o ciudadana. Así, su función deberá ser el hecho concreto de cuidar y proteger a las personas y los bienes de los gobernados, y estar siempre a disposición de los intereses del pueblo”⁸¹.

Las premisas sobre la especificidad y relación entre los conceptos antes mencionados y aplicados al caso mexicano, nos darán una idea de cómo se ha concebido a la seguridad nacional en México.

Un Estado fuerte tiene mayor capacidad para enfrentar las amenazas internas y externas a la seguridad nacional. Esto nos lleva a la siguiente dimensión del problema que es la relación entre Estado y Gobierno. En México, de acuerdo con Guadalupe González y Luis Herrera-Lasso, tradicionalmente se ha asumido que “la fortaleza del Estado pasa por la del gobierno; esto es, para tener un estado fuerte, es necesario tener un gobierno fuerte. Esta suposición conduce a justificar que el gobierno haga uso de los recursos del Estado con toda la flexibilidad necesaria para garantizar la seguridad de la nación. El hecho de que en México las diferencias entre seguridad del gobierno, seguridad del Estado y seguridad de la nación (seguridad nacional) no resulten demasiado claras en la práctica política obedece también a la virtual inexistencia de un equilibrio real entre los distintos poderes”⁸².

⁸⁰ GONZÁLEZ, Guadalupe, y Luis Herrera-Lasso M. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”. Op. Cit. p. 397.

⁸¹ “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”. <http://www.nonviolence.org/serpaj/mexico/morelos/0800/9.rtf>

⁸² GONZÁLEZ, Guadalupe, y Luis Herrera-Lasso M. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”. Op. Cit. pp. 395-396.

Al anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado, y esta última a la de la nación, se distorsiona la relación entre estado (entidad política que preside a una sociedad y que ejerce el poder legal en un determinado territorio), gobierno (dirección por medio de la cual los órganos de mando político impone una línea de conducta a los gobernados sobre un determinado territorio), y nación (comunidad de individuos asentada en un territorio determinado, con etnia, lengua, historia, tradiciones comunes y dotada de conciencia de constituir un cuerpo étnico-político), contraviniendo el concepto de gobierno y Estado al servicio de la nación. Justificar por razón de Estado (consideración del interés público en nombre del cual se justifica una acción a favor del Estado) actos de gobierno frente a la población contradice la definición más amplia de la seguridad nacional, otorgando al gobierno un margen de maniobra que fácilmente puede sobrepasar las fronteras de sus atribuciones constitucionales.

Por otro lado, el concepto tradicional de la seguridad nacional de México parte de la defensa de su soberanía. La defensa de la soberanía, en su concepción más amplia comprende desde el territorio hasta los objetivos que integran el interés nacional y que dan forma y contenido al proyecto nacional, es decir las instituciones políticas, y la cultura, así como el patrimonio económico manifestado en los recursos naturales.

De aquí que a partir de la revolución de 1910, el Estado mexicano se ha negado sistemáticamente a aceptar que su comportamiento internacional pueda o deba ser gobernado conforme a los criterios de pertenencia a una circunscripción, zona de influencia o alianza geopolítica determinada. Por tanto, rechaza por principio la idea de identificar a otros países como aliados o amigos a los cuales está unido por tareas o responsabilidades comunes, o por el contrario, como enemigos o adversarios de los que tenga que distanciarse y a los que tenga, llegado el caso, que combatir. En este sentido, la seguridad nacional de México tiende a enfocarse más a la seguridad nacional interna, identificando a aquellos elementos que la constituyen, aunque esto no signifique el abandono con respecto a las amenazas provenientes del exterior. Veamos ahora algunos determinantes que conforman la seguridad nacional interna, con el fin de comprender estos aspectos en el caso de México.

En términos generales, la seguridad nacional aborda la defensa del territorio nacional, incluyendo el espacio aéreo y las aguas territoriales; la protección de la integridad física de la población y los derechos humanos; y la preservación de la soberanía nacional, entendida como la autoridad exclusiva suprema del Estado para llevar a cabo las tareas del gobierno, la administración de la justicia y la aplicación de la ley de acuerdo con el orden constitucional interno sin estar sujeto a dictámenes externos. Agregado a esto, la seguridad nacional también abarca los componentes básicos del Estado moderno: unidad territorial, soberanía política, el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza (a través el control militar y policiaco), y la jurisdicción exclusiva de la administración de justicia.

En lo que se refiere a las amenazas, es de apreciarse una serie de ellas que van más allá de las agresiones militares externas o desequilibrios geopolíticos del orden externo. Las causas de la violencia, inestabilidad, inseguridad (por lo general en los países subdesarrollados, incluyendo a México) poco se pueden resolver con la defensa de la soberanía o del territorio en términos de una visión de amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior. Estas amenazas se derivan principalmente de las condiciones de conflicto social, pobreza extrema, crecimiento de la población, diversidad étnica, así como la debilidad de las instituciones políticas del Estado.

Con respecto a este último punto sobre la paulatina debilidad de las instituciones del Estado, es importante destacar, que dicha debilidad, en términos de una cohesión sociopolítica frágil, se manifiesta en los niveles de violencia política, polarización ideológica, legitimidad fragmentada y precaria, militarización, represión policíaca y militar, y cambios recurrentes en la estructura de las instituciones políticas y orden constitucional. De esta forma, la seguridad, primeramente pública, y posteriormente nacional, pierde significado ya que la sociedad ya no goza de consenso o acuerdo sobre valores, ideología, instituciones o proyecto político nacional. En esta situación, el significado de la seguridad nacional se vuelve confuso, y en casos extremos, las autoridades gubernamentales tienen que enfrentar amenazas como movimientos guerrilleros, usurpaciones separatistas, divisiones y fraccionamientos políticos, así como golpes de Estado.

Ahora bien, para este tipo de amenazas, es posible identificar tres formas que bien menciona Guadalupe González, por las cuales las rupturas y tensiones internas pueden convertirse en riesgo de seguridad nacional. Estas formas son: “desintegración o secesión, intervención, e ingobernabilidad. En el primer caso, los movimientos de oposición realizan movimientos secesionistas, provocando la desintegración del Estado, afectando al mismo tiempo los intereses de otros habitantes del mismo territorio. En el segundo caso, la polarización y fragmentación internas provocan la intervención directa de actores externos o la internacionalización del conflicto. La pérdida de recursos judiciales, militares o políticos, o de autoridad para imponer soluciones, los actores internos comienzan a perder el control de la situación. En el tercer caso, la violencia, la fragmentación política y la inestabilidad social se vuelven extremas y crónicas (a tal grado de llegar incluso a la guerra civil), que degradan la capacidad del Estado para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, administración de justicia y protección de la integridad física de los ciudadanos y los derechos individuales”⁸³.

Cabe destacar, en lo que toca a la parte de la práctica de la seguridad oficial, las fuerzas armadas y las organizaciones policíacas han llevado a cabo la importante función de la estabilización política (en realidad

⁸³ Id. “Retos de la modernización indefinida: estabilidad, democracia, y seguridad nacional en México”. en: Strategy and security in U.S.-mexican relations beyond the Cold War, John Bailey y Sergio Aguayo Quesada, (Compiladores), Center for U.S.mexican studies University, California, 1996, p. 108.

como último recurso) en momentos de crisis política, desborde de la movilización social, tensión extrema entre el gobierno y sectores de la sociedad civil, o el incremento de la violencia asociada con actividades ilegales. La participación directa de los militares en la resolución de crisis internas y sofocamiento de la violencia política generalmente ha tomado la forma de represión temporal y a pequeña escala, acompañada a veces por las actividades cívicas tales como la construcción de carreteras, hospitales, viviendas, o redes de comunicaciones. En casos extremos, el ejército ha participado en acciones encaminadas a resolver conflictos laborales, en la estabilización de tensiones de zonas rurales, en la represión de movimientos sociales (tales como el movimiento estudiantil de 1968), el lanzamiento de campañas de contrainsurgencia, así como el control del tráfico ilegal de drogas.

Lo anterior nos permite ver a grandes rasgos el papel que el sector militar ha tenido para la seguridad nacional en México. Sobre esto, en palabras de Guadalupe González, “es interesante ver, que cuando el poder fue pacíficamente transferido por parte de los militares (a manos del Presidente Manuel Ávila Camacho) a la elite civil, el ejército ha permanecido como una institución del régimen político Post revolucionario. Por ello, su papel no se ha vuelto residual; en vez de eso ha permanecido como un importante factor para garantizar la estabilidad política. Esta combinación institucional de relaciones cívico-militares, ha permitido el mantenimiento de un sistema político desmilitarizado, cuya estabilidad y fuerza interna han sido sostenidas principalmente por el funcionamiento efectivo, incluso hasta fechas recientes, de sus instituciones para el control político, la mediación y cohesión (es decir, el partido hegemónico, el corporativismo, y el presidencialismo), mediante el uso de la represión como último recurso”⁸⁴.

De aquí que para México, las relaciones internacionales deben normarse conforme a la legislación internacional vigente, que establece la igualdad jurídica de los Estados sin importar su tamaño, su poder económico, político o militar, su orden interno o su ideología. La doctrina internacional de México profesa que tanto para sí como para cualquier otra nación, el único comportamiento internacional legítimo es el que se desprende de la observación rigurosa de principios internacionales relativos a la soberanía de los pueblos, la no intervención, y el arreglo pacífico de las controversias (principios rectores de la política exterior de México).

A partir de la década de los ochentas, los sectores oficiales han dado mayor uso de concepto de seguridad nacional, lo que parece ser reflejo, por un lado, de una cierta insuficiencia en los alcances operativos del concepto de soberanía para abarcar todas las posibles amenazas a la seguridad nacional y, por otro, de un menor temor respecto al tabú que existía en torno al uso del término.

⁸⁴ *Ibid.* pp. 112-113.

El concepto de seguridad nacional se utiliza por los sectores oficiales responsables de la política interna e internacional de manera pública, aunque manteniendo grandes restricciones, a partir de 1983, cuando se le define en el Plan Nacional de Desarrollo. En las propias fuerzas armadas también se inicia una reflexión más a fondo sobre este problema. Paralelamente, algunos académicos (Olga Pellicer de Brody, Sergio Aguayo Quesada, Guadalupe González, Luis Herrera-Lasso, entre otros) abordan el tema y empiezan a intercambiar sus percepciones con sus contrapartes en los ámbitos oficiales, iniciándose así un debate no oficial. Pero lo que aquí llama la atención es que en tan sólo una década (la de los 80) comienza a hacerse uso del concepto de seguridad nacional en México, cuando antes prácticamente no era así.

Para dar una respuesta a estas cuestiones, tomando en cuenta que en un sistema político (autoritario) como el mexicano es difícil tener información sobre cómo se dan estas evoluciones, Guadalupe González y Luis Herrera-Lasso, proponen algunas premisas:

- ‘Los conceptos de soberanía e independencia nacional resultan insuficientes en la actualidad para dar todas las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional.
- El descubrimiento de enormes riquezas petroleras en zonas cercanas a la frontera sur es un catalizador para la generación de una nueva conciencia sobre la seguridad nacional.
- Los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México (la violencia en Centroamérica, así como el narcotráfico y el control de fronteras físicas en Estados Unidos) exigen una readecuación de esquemas, tanto en la redefinición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento.
- En relación con lo anterior, la migración ha venido representando un aspecto importante para la seguridad nacional en México, teniendo en cuenta la falta de un acuerdo migratorio que regule la estancia de conacionales mexicanos en Estados Unidos. Por consiguiente, las acciones unilaterales por parte del gobierno norteamericano, ya sea en contra de los indocumentados mexicanos (maltrato o violencia hacia ellos o violación de los derechos humanos), o bien las políticas migratorias aplicadas que tienden a intervenir cada vez más en territorio mexicano y a sobrepasar la jurisdicción mexicana, constituyen un riesgo potencial para la seguridad nacional en México, ya que se atenta contra la soberanía nacional.
- En los últimos años, el potencial interno de desestabilización política y social del país determina un escenario general de transición en lo económico, lo político y social, con implicaciones para la seguridad nacional.
- La importancia que se da en Estados Unidos al tratamiento de algunos asuntos internos de México también ha llevado a plantear nuevas reflexiones en éste ámbito. Estos asuntos son aquellos considerados como de seguridad nacional en la agenda norteamericana y en los que México juega o ha jugado un papel importante;

es (otra vez) el caso de Centroamérica, de la lucha contra el narcotráfico, y de las potenciales amenazas a la estabilidad interna⁸⁵.

Bajo este contexto, el concepto de soberanía puede seguir funcionando como principal marco de referencia para conceptualizar y manejar las amenazas que provienen de situaciones o agentes externos y que plantean intromisiones en asuntos internos que afectan al proyecto nacional. Sin embargo, se ha visto que los conceptos tradicionales resultan insuficientes hoy en día para desprender de ellos estrategias más sofisticadas para enfrentar los actuales escenarios sin duda más complejos que los que enfrentaba México en décadas pasadas.

⁸⁵ GONZÁLEZ, Guadalupe y Luis-Herrera Lasso. 'Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México'. Op. Cit. pp. 391-394.

3.2. La política exterior de Vicente Fox antes y después del 11 de septiembre de 2001.

3.2.1. Antes del 11 de septiembre (2000-2001).

A continuación se plantea como objetivo analizar la política exterior y la seguridad nacional durante el gobierno de Vicente Fox, teniendo que en ambos casos se tomará como periodos antes y después del 11 de septiembre de 2001, buscando con ello si tanto los lineamientos de política exterior como el concepto de seguridad nacional en México tuvieron cambios sustanciales.

Los cambios políticos que ha sufrido México en los últimos 30 años parecen haber culminado el 2 de julio de 2000 con el triunfo del candidato de la alianza por el cambio Vicente Fox. Después de 71 años de predominio, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pudo ser derrotado pacíficamente en las urnas, y tanto el presidente saliente como el candidato y la dirigencia de ese partido reconocieron inmediatamente su derrota. La llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) encabezada por Vicente Fox no solamente quedó en una alternancia de partido político, sino que también, como era de esperarse vinieron a suscitarse importantes cambios, entre ellos aquellos relacionados con la política exterior.

Es importante tener en cuenta que la política exterior se refiere a grandes rasgos, al conjunto de prácticas, hechos, determinaciones y actitudes basados en principios que definen su conducta que un estado ejerce frente a otro u otros con el fin de salvaguardar sus intereses nacionales.

Por lo anterior, no sería lo más pertinente remitirse únicamente a un recuento de acciones, sino también a algunos de los aspectos que han caracterizado a la política exterior de la administración de Vicente Fox, lo cual conviene que proceda de acuerdo a una metodología integral.

En el plano de la política exterior, las dos administraciones previas a la de Vicente Fox se destacaron principalmente por sus esfuerzos en lograr una mayor participación de México en la nueva dinámica internacional de la Post Guerra Fría, buscando así la adaptación al mismo y defender con ello los intereses nacionales.

Lo anterior, traducido en activismo internacional fue heredado por Vicente Fox, primero al triunfar en las elecciones del 2 de julio del 2000, en donde sin ser oficialmente el presidente de la República, ya efectuaba diversas actividades relacionadas con el extranjero; y luego al asumir la Presidencia de la República en diciembre de ese mismo año, para posteriormente ejercer una amplia gama de actividades al exterior. En ambos casos no se notaron realmente cambios esenciales en la política exterior, sino más bien se constató una *continuidad* con respecto a los dos gobiernos previos, lo que aclararemos más adelante. Lo que a continuación se enuncian da prueba de lo anteriormente planteado.

Desde la campaña electoral ya se buscaba formular políticas, tomar decisiones e instrumentar acciones bajo parámetros específicos de prioridades e intereses nacionales. El ámbito internacional se presentó, desde el inicio como el espacio clave en el que México podía satisfacer parte de sus requerimientos de desarrollo interno, y al mismo tiempo asumir la responsabilidad de una participación externa mucho más activa, constante y efectiva. De esta manera, como lo plantea Susana Chacón se precisaron objetivos, preocupaciones, compromisos y líneas de acción a seguir. Así, entre los objetivos se encuentran:

- ‘Instrumentar una política exterior activa y diversificada;
- Incrementar la participación de México en los organismos internacionales;
- Ampliar las relaciones y los resultados del comercio exterior;
- Desarrollar la defensa de los mexicanos en el extranjero; y
- Dinamizar el papel de las embajadas y los consulados.
- Promoción y defensa de los derechos humanos.
- Promoción de la democracia y fortalecimiento de las instituciones democráticas⁸⁶.

Ante estos objetivos, se plantearon también diversas preocupaciones. La primera corresponde a la necesidad de alcanzar un equilibrio y un respeto de la soberanía en relación con Estados Unidos. Asimismo, se considero importante impulsar reformas constitucionales para promover el papel del Congreso en la política exterior. Además se decidió apoyar la formación diplomática de carrera para quienes fueran funcionarios de la Secretaria de Relaciones Exteriores. Por otra parte, se consideró prioritario obtener el respeto y la garantía de los derechos cívicos y políticos de los mexicanos en el extranjero. Otra preocupación era que México desarrollara una mayor participación en los organismos internacionales, además de que tuviese un papel activo y propositivo en la adecuación a la nueva realidad mundial.

⁸⁶ CHACÓN, Susana. ‘La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno’. en: Revista mexicana de política exterior, IMRED, SRE, No.65, febrero 2002, p. 101

Conforme a lo anterior, deben destacarse algunos compromisos hechos por México que bien destaca la autora anteriormente citada: ‘En primera instancia se trataría de despartidizar la política exterior, es decir que no tendría que pertenecer más a un solo partido político. La política exterior representa a la nación mexicana, y como tal debe manifestarse su presencia internacional. Además se propuso alcanzar una mayor temporalidad en la relación con Canadá y Estados Unidos, esto es diseñar una política con tiempos más largos, en los que los planteamientos se limitaran a un periodo mínimo de 20 a 25 años y no sólo a lo inmediato. En este sentido, se propondría alcanzar la libertad de tránsito de bienes, servicios y capital, al igual que la de personas. En el corto plazo se expondría la factibilidad de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, y se plantearía la necesidad de instrumentar un fondo compensatorio para las regiones más desprotegidas y más desarrolladas de la región norteamericana’⁸⁷.

En cuanto a la comunidad de naciones latinoamericanas, se enfatizó la posibilidad de una zona de libre comercio. Con Cuba, la postura mexicana dejó entrever una posición de firmeza en sus postulados. Uno de los objetivos sería, bajo parámetros de respeto favorecer el alcance por parte de la isla de buenos niveles de democratización.

Sería también prioritario impulsar la relación con la Unión Europea. Se buscaría maximizar los resultados del TLCUE alcanzado en el año 2000 durante el Gobierno de Ernesto Zedillo con esa región, tanto en términos comerciales como al atraer fuertes montos de inversión.

Ante estos compromisos se llevaron a cabo acciones concretas, buscando al mismo tiempo ser propositivo. Entre tales acciones (llevadas a cabo incluso desde la campaña presidencial) destacan: el ‘viaje al Cono Sur en el que se expresó a las naciones latinoamericanas que Washington no sería obstáculo alguno para consolidar una nueva relación latinoamericana. En el caso de la relación con América del Norte se llevó a cabo una primera visita a Montreal y a Washington en la cual se analizó la idea de alcanzar *fronteras abiertas*. En cuanto a Centroamérica se propuso unirla al Sur de México con el desarrollo de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, oleoductos, redes de energía eléctrica y cableado. En lo que a la región de los Andes concierne, se planteó una coalición de países en contra del narcotráfico’⁸⁸.

Así, es como se presenta el proyecto de política exterior de México propuesto por el ya electo Presidente de la República Vicente Fox Quesada. Las elecciones del 2 de julio de 2000 y la posterior toma de poder el 1 de diciembre de ese mismo año vinieron a marcar el rumbo que habría de seguir la política exterior de México en el contexto actual. La política exterior de México, que llevaría a cabo la administración de Vicente Fox presentaría por características esenciales el activismo y el pragmatismo buscando tener mayor presencia en el exterior.

⁸⁷ Ibid. p. 102

⁸⁸ Ibid. pp. 101-103.

En su momento, se decidió que la política exterior de México debía combinar lo mejor del pasado con las necesidades del presente. Por esta razón, como argumenta el Presidente Vicente Fox, se le ha articulado en torno a dos ejes principales. “El primer eje toma en cuenta que en años recientes se ha venido desarrollando un nuevo sistema internacional orientado hacia el establecimiento de normas y principios de jurisdicción universal por encima de la soberanía nacional, en ámbitos de la llamada nueva agenda, como los derechos humanos y la democracia, las cuestiones de género y discriminación, la protección del medio ambiente o el combate al crimen organizado y la corrupción. El segundo, referente a la construcción de nuevas reglas de convivencia internacional, a México le conviene desempeñar un papel activo en su definición, tanto por su posición como país puente entre culturas y regiones como por su tradición diplomática y por la legitimidad democrática del gobierno actual. Por ello México participa activamente en la construcción de esta arquitectura internacional en diversos foros”⁸⁹.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se ponen de manifiesto los fines que la política exterior de México habría de seguir durante el gobierno de Vicente Fox. En este documento se plantea que “..la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos específicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural, y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento”⁹⁰.

Con base a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente Vicente Fox plantea que la política exterior de México debe seguir protegiendo los intereses medulares de nuestra nación: su seguridad nacional, la preservación de su capacidad de maniobra internacional, la estabilidad y cooperación internacionales, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales conforme a las necesidades y prioridades del país, el impulso al desarrollo nacional integral sostenido y sustentable, así como la capacidad soberana para tomar decisiones en beneficio de intereses nacionales, haciendo esto en las nuevas condiciones que plantea el actual sistema internacional.

⁸⁹FOX, Vicente. “La política exterior de México en el siglo XXI”. en: Revista mexicana de política exterior, IMRED, SRE No. 66, junio 2002, p.14.

⁹⁰ PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, México, 2000 p. 60

Por lo anterior, a partir del inicio de la administración de Vicente Fox en diciembre del año 2000, se decidió que *el cambio por el que los mexicanos habían votado* debían traducirse en lo que respecta a la política exterior, en una nueva estrategia internacional que aproveche tanto los instrumentos diplomáticos tradicionales como aquellos atributos de lo que se denomina poder suave, además de los que posee nuestro país como resultado del cambio democrático.

Ahora bien, es preciso señalar algunas de las acciones llevadas a cabo por el presidente Fox en materia de política exterior con el fin de determinar las principales características de la misma.

Después de negociar con unos países (China, EU) y luchar contra otros (República Dominicana), se logró que México ingresara como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El hecho de formar parte del Consejo por tercera vez su historia respondió a la determinación de que México asumiera plenamente sus responsabilidades como miembro originario de las Naciones Unidas y de que participara en las labores del único órgano principal de la Organización del que se ha mantenido alejado. Esta decisión se fundamentó principalmente en la decisión de contribuir activamente en los esfuerzos de las Naciones Unidas a favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, buscando con ello la seguridad propia.

De acuerdo con lo que habría de abordar la política exterior, se avanzó en el cumplimiento del compromiso mexicano con los derechos humanos, lo cual constituye uno de los fines que habría de seguir la política exterior foxista. México ha buscado promover estos derechos fundamentales en todo el mundo, como lo acredita la participación en la Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en Durban, Sudáfrica, en la cual se promovió la incorporación al reconocimiento pleno de todos los derechos de los pueblos indígenas y de la positiva contribución económica y cultural de los migrantes a los países de destino. Así mismo, ha abordado el caso de Cuba, Palestina y Chechenia en materia de derechos humanos, aunque enfocándose meramente en el primero, principalmente por su situación geográfica y la mayor intensidad que existe entre ambos países.

También se ha afirmado la voluntad para impulsar los valores democráticos en el mundo. En septiembre de 2001 México promovió la suscripción de la Carta Democrática Interamericana, mediante la cual las naciones del hemisferio expresaron su compromiso con la democracia como forma de gobierno.

La activa participación de México en el ámbito multilateral también contribuye a fortalecer sus relaciones con otros países y regiones. Por ello, una de las prioridades de la Cancillería mexicana a lo largo de los pasados meses ha sido la construcción de lo que el Presidente Vicente Fox denomina, *“bilateralismo*

multilateral, es decir la búsqueda de convergencias, sobre todo con países de Europa y América Latina en los temas de la nueva agenda”⁹¹, sin dejar de lado la relación con Estados Unidos.

Con respecto a Estados Unidos, la relación ha sido el principal foco de interés de la política exterior y de las relaciones internacionales de México. Tal prioridad se debe a diversos factores que van desde los fronterizos hasta los económicos y políticos. Resulta significativo que, a pesar de buscar una diversificación, prevalece la relación bilateral con Estados Unidos.

Asimismo, es posible observar que durante el primer año de gobierno se buscó un acercamiento con el Caribe, una región que tradicionalmente no es prioritaria en la agenda de política exterior. Se consideró importante un acercamiento al Caribe, pues se trata de una región que puede ser mucho mejor aprovechada en términos comerciales. Además, con una relación más estrecha se facilitaría la coordinación en el manejo del problema del narcotráfico. Por otra parte, se aprovechó el acercamiento para buscar el apoyo de los diferentes países, exceptuando el de República Dominicana, país con el que compitió por el asiento, a la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El gobierno de México ofreció a cambio duplicar la cooperación económica; brindar asistencia técnico-científica para el manejo de los problemas como el SIDA, mediar en los conflictos marítimos y territoriales, y crear mecanismos para el ingreso de los países del Caribe a un tratado de libre comercio.

En lo referente a Cuba, con el bono democrático mexicano se ha tratado de promover el respeto a los derechos humanos. El énfasis se ha puesto, lejos de bloqueos o sanciones por parte de México en el intercambio comercial. De aquí que se haya criticado al gobierno mexicano de admirador de Estados Unidos y de negativo promotor de Cuba.

Retomando algunos extractos de Susana Chacón, “la política exterior de México en la región de Asia Pacífico se ha concentrado básicamente en encuentros bilaterales con China, Corea, Japón y Singapur. Así, en Junio de 2001 se efectuó una visita a esos países. En el caso de China se llegó al acuerdo de que México aceptaría su entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC), a cambio de que este país votara a favor de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por su parte, en la relación con Japón se buscó intensificar la cooperación tecnológica, el intercambio económico, comercial, buscando con ello avanzar en lo referente a un tratado de libre comercio. y Con Singapur se dieron los primeros pasos para consolidar un tratado de libre comercio. Finalmente, con Corea, el gobierno mexicano se propuso como mediador en la unificación de las dos Coreas. Esta acción fue criticada al interior y al exterior del país visitado, ya que no existen vínculos muy

⁹¹ *Ibid.* p. 17.

consolidados entre México y los dos países en cuestión, además de desconocer, o más bien omitir su historia, en donde ambos han vivido más bien separados”⁹².

En la relación con Europa, la primera participación que se tuvo en el viejo continente fue durante la reunión del Foro Económico de Davos. Además el 1 de julio de ese año, el Senado de la República ratificó el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, que entró en vigor desde ese momento.

Las acciones de política exterior llevadas a cabo por el presidente Vicente Fox anteriormente mencionadas, nos permiten establecer una serie de premisas que nos lleva a una evaluación sobre las características que dicha política ha tenido en esta administración.

Una palabra a la que hace alusión Rafael Fernández de Castro y se hizo al principio de éste análisis es aquella con la que puede calificarse a la política exterior del gobierno de Vicente Fox hasta antes del 11 de septiembre: *Continuidad*. Retomando lo que al principio de éste análisis se planteó, al haber triunfado en las elecciones del 2 de julio del 2000, Vicente Fox manifestó que su política exterior se centraría en el activismo internacional de México, agregando a esto la necesidad de adaptarse al nuevo contexto internacional. Como es sabido, estos vértices de política exterior no son exclusivos de Vicente Fox, pues las administraciones de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo ya lo venían desempeñando, buscando los mismos objetivos de adaptación al nuevo contexto internacional. Así, como lo señala Rafael Fernández de Castro, la continuidad se puede apreciar en los siguientes aspectos:

- ‘La política exterior mexicana se mantiene como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico. Los temas centrales de la agenda de política exterior continúan siendo el comercio y las finanzas por encima de otros asuntos.
- La política exterior de Vicente Fox es tan pragmática como las anteriores. Dichos pragmatismo se observa en los siguientes puntos: 1) Hay todavía un doble discurso para satisfacer a los grupos internos, sin poner en riesgo la cooperación internacional; 2) El gobierno foxista privilegia los objetivos de inmediato plazo sobre los de largo; 3) La administración de Fox mantiene su distancia con los principios tradicionales de la política exterior mexicana como hicieron Carlos Salina y Ernesto Zedillo; 4) La primacía del Ejecutivo se mantiene en el proceso de toma de decisiones.
- La política exterior de Vicente Fox, es igual que las administraciones previas: responde más a intereses particulares que a los intereses nacionales. Los grupos financieros externos y los empresarios gozan de mayor atención por parte de la administración foxista.

⁹² CHACÓN, Susana, Op. Cit. pp. 108-112

- Las relaciones de México con las diferentes regiones del mundo y con los países clave prácticamente continúan con las mismas líneas que las administraciones previas. Por su cercanía geográfica, los países de mayor importancia para Fox fueron Estados Unidos y Cuba. La relación bilateral con Estados Unidos no sólo va por el mismo camino, sino que se hace más intensa, mejora en términos generales. La relación con Cuba, prácticamente se mantiene en la misma línea e inclusive se ha vuelto más controversial, no por una nueva posición de México frente a la isla, sino por los desatinos de la diplomacia mexicana en el primer año y medio de Fox. Por otro lado, Europa sigue siendo estratégica en términos de buscar inversiones como lo fue con Salinas y con Zedillo. Finalmente América Latina y el Caribe continúan siendo las últimas prioridades para México⁹³

No obstante, debe dejarse en claro, que tanto como decir que la política exterior de México no ha tenido ninguna repercusión con la administración de Vicente Fox constituye una falta de visión. Más lo anterior tampoco quiere decir que la política exterior de Vicente Fox (hasta antes del 11 de septiembre) sea completamente otra. Tomando ambos puntos, podemos decir que la política exterior de México con Vicente Fox es en esencia la misma que en las dos administraciones anteriores, destacando sólo algunas particularidades realmente modestas.

La legitimidad de la que gozaba Vicente Fox con las elecciones del 2000 fue un elemento positivo que le dio una buena nota en materia de democracia, lo cual le otorgó credibilidad y legitimidad en el mundo, sintiéndose por ello con la autoridad moral de mediar en conflictos como el de Colombia, o la reunificación de las dos Coreas.

Otra peculiaridad es aquella la promoción de los derechos humanos y la democracia, aspectos a los que los gobiernos priístas no concebían tanta importancia dentro de las prioridades de política exterior. Derivado de su legitimidad del 2 de julio, el presidente Vicente Fox dio importancia a este punto tras abordar la cuestión de manera amplia (por su situación geográfica) la relación con Cuba, y refiriéndose en algunos casos a Colombia, Chechenia, Palestina, teniendo en cuenta que con éstos últimos el activismo fue menor.

Otra novedad más la encontramos en la relación de poderes Legislativo y Ejecutivo en materia de política exterior. Como asegura el autor anteriormente citado, “el congreso no estará completamente a la disposición del Ejecutivo y tendrá un papel preponderante en las decisiones trascendentales”⁹⁴, pues en los regímenes priístas el presidente de la República tenía la última palabra.

⁹³ VELÁZQUEZ Flores, Rafael. “El proyecto de política exterior de Vicente Fox”. en: L a política exterior de México bajo un régimen democrático. ¿ Cambio o continuidad ? Universidad de Quintana Roo, Plaza y Janes Editores, 1ª ed, México, 2002. pp. 18-19.

⁹⁴ Ibid. p. 19

Hasta ahí, la política exterior de México parecía seguir con lo establecido por la administración de Vicente Fox al inicio de su gobierno, es decir el dinámico y creciente activismo internacional, pues el contexto internacional parecía favorable para ello. No obstante, el 11 de septiembre vino a repercutir sobre ello.

3.2.2. Después del 11 de septiembre (2001-2002).

Hecho el análisis previo al 11 de septiembre, el desarrollo de la investigación que a continuación se presenta se trata sobre todo de una descripción en torno a la política exterior de México llevada a cabo por la administración de Vicente Fox después del 11 de septiembre, buscando con ello ver si los lineamientos de la política exterior tuvieron cambios sustanciales.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en EU modificaron sin duda la dinámica de las relaciones internacionales. El caso de la relación México-EU es un claro ejemplo. Aunque los temas de la agenda bilateral se pueden mantener en el mediano y largo plazo, los tiempos del corto plazo, las decisiones y las propuestas que se pensaba instrumentar en lo inmediato sufrirán cambios. Esto no quiere decir que se anularán dichos temas de la agenda, lo que si es factible es que cambien sus tiempos. No obstante, con estos acontecimientos surgieron ciertas implicaciones en relación con aspectos relacionados con la política exterior de los dos países, teniendo como ejemplo el de la inmigración, pues a partir de entonces, los asuntos políticos se ven desde la óptica de la seguridad.

La seguridad es a partir del 11 de septiembre de 2001 la más alta prioridad, y las cuestiones relacionadas con ella reemplazaron a todas las demás en los primeros lugares de la agenda de Washington. Cualquier propuesta relacionada con la inmigración que vuelva a ocupar la agenda política, como una regularización de situación o emisión de visas estudiantiles, sería ponderada en relación con esta preocupación política dominante, tal como lo atestigua la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo de la ONU, celebrada en Monterrey, Nuevo León en marzo de 2002, en donde los presidentes de México y de EU sostuvieron su séptimo encuentro bilateral. Durante dicho encuentro se revisaron asuntos de la agenda bilateral, con énfasis en temas de seguridad Internacional y en los avances binacionales para atender de manera abierta y constructiva el tema migratorio. Los alcances de este encuentro se vieron plasmados en el documento Compromiso de Monterrey, que es una declaración conjunta de los presidentes de México y EU, en donde se destacan dos iniciativas que destaca el Segundo Informe de Gobierno:

‘a) La Sociedad para la prosperidad, orientada a canalizar recursos privados y públicos para crear empleos y promover el desarrollo en las áreas con mayores rezagos en México; b) Alianza para la frontera México-EUA, y su respectivo plan de acción que buscan coordinar acciones en la zona para fomentar mayores niveles de cruces de personas y bienes bajo estándares de seguridad elevados’⁹⁵.

⁹⁵ Id. Segundo Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2002. Presidencia de la República, México, 2002, p. 532

Dado el capital personal y político que los presidentes Bush y Fox invirtieron en la relación entre ambos países antes del 11 de septiembre, es importante destacar que EU ha incluido ahora una nueva condición para la amistad: la medida en que el otro Estado coopera en la guerra contra el terrorismo, viendo esto ampliamente recalado en la frase del presidente norteamericano, en donde enuncia que *ahora todas las naciones del mundo tienen que tomar una decisión: están con nosotros o con los terroristas*. De aquí que México se ha comprometido de manera activa en la lucha que hoy se abre contra el terrorismo internacional⁹⁶, en especial a partir del 11 de septiembre no sólo porque es un reto fundamental a la seguridad y al bienestar de la comunidad de naciones, sino también porque atenta contra los valores más fundamentales de nuestras sociedades.

Es así como a grandes rasgos se presenta la relación México-Estados Unidos frente a la nueva coyuntura internacional emanada después del 11 de septiembre. Debe destacarse que a partir de éste periodo en los meses inmediatos, la relación con Estados Unidos se convierte en la más importante para México, pues su posición geográfica que lo ubica junto al país donde ocurrieron los atentados terroristas le obliga a desempeñar una política exterior adecuada a los acontecimientos.

Es conveniente ahora establecer un análisis de la política exterior de Vicente Fox después del 11 de septiembre, haciéndolo desde el punto de vista metodológico de la misma, es decir, analizando los intereses nacionales, las estrategias, así como las acciones y resultados obtenidos.

Ciertamente, ni México, ni Estados Unidos, ni nadie estaban preparados o imaginaban siquiera que el 11 de septiembre de 2001 aviones comerciales serían impactados contra las Torres Gemelas en Nueva York y contra el Pentágono en Washington. Por ello, ningún país supo cómo reaccionar ni actuar.

Esto fue un desconcierto para México, pues las estrategias y líneas de acción en materia de política exterior que el gobierno de Vicente Fox se había trazado al inicio de su gobierno se vieron ahora impotentes e inadecuados tal vez, pues no tenían previsto los acontecimientos del 11 de septiembre ni estaban preparados para ello. La reacción del gobierno mexicano fue de pronto improvisada, pues en realidad no se sabía que hacer, si adoptar una total postura de total apego a lo que fuera dictado por Estados Unidos, si adoptar una postura *nacionalista*, como muchos le llamaron (en donde supuestamente Estados Unidos estaría *pagando* por los males que ha causado), y lo más importante, no se concretó cuáles eran los intereses nacionales que debían defenderse en ese momento.

⁹⁶ La lucha contra el terrorismo internacional comienza a adquirir mayor importancia para las políticas de seguridad nacional del gobierno mexicano a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre en EU, en donde este acontecimiento puso de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de seguridad con el fin de enfrentar este problema.

Conforme iban pasando los días, se fue definiendo la posición de México, y con ello la política exterior que habría de adoptar frente a la nueva coyuntura mundial, así como los intereses nacionales que se buscaría defender. Dichos intereses estarían manifestados en elementos tan esenciales como la defensa del territorio nacional ante ataques provenientes del exterior (el terrorismo), la defensa de la población civil, la defensa de los pozos petroleros, así como la protección de las instituciones gubernamentales. Así, la defensa de los intereses nacionales, más la adaptación de México ante las circunstancias post 11 de septiembre serían en términos generales los fines que la política exterior del gobierno foxista buscaría.

Así mismo se fueron definiendo las estrategias que México habría de adoptar frente a las circunstancias emanadas del 11 de septiembre. Dichas estrategias las fueron definiendo aquellos que proponían el alineamiento total ante Estados Unidos ante el temor de represalias por parte de éste país hacia México. Esto de alguna manera es comprensible pues la relación de dependencia, sobre todo económica así lo deja ver, siendo esto un factor que tiene gran influencia para la definición de la postura.

Las declaraciones del Canciller Jorge Castañeda que fijaban la estrategia y la postura de México se manifestaron en un total apego a Estados Unidos, agregando también la justificación de las acciones que éste país pudiera emprender (incluso la venganza y la guerra) en contra de los responsables de los atentados terroristas en suelo norteamericano. Así, en palabras del Canciller mexicano tenemos que “Estados Unidos va a buscar represalias y tiene toda la razón y todo el derecho de hacerlo. En cuanto hayan detectado a los autores de estos atentados de éstos atentados deplorables ejercerán venganza, y no habrá que regatearles apoyo.....no es el momento de regatear apoyos”⁹⁷.

De igual forma, el Presidente Vicente Fox manifestó la postura que nuestro país habría de adoptar frente a Estados Unidos ante lo acontecido por el 11 de septiembre. Igual que el Canciller Jorge Castañeda, el total alineamiento frente a Estados Unidos fue la respuesta del Presidente fox. Tanto uno como otro, expresaron la forma en que México apoyaría a Estados Unidos. Mientras el Canciller planteaba su apoyo fundamentado en la justificación de las represalias que Estados Unidos tomara, el Presidente Fox lo manifestaba poniendo el petróleo a disposición de las necesidades de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

En ambos casos, la lucha contra el terrorismo constituyó una estrategia a seguir, pues a partir de entonces ésta sería la gran amenaza internacional que atenta contra los intereses nacionales de los países, y alteraba la paz y *estabilidad* en el mundo. Así, la participación de México, en reuniones y conferencias por un lado, y las acciones llevadas a cabo en materia de seguridad, tales como el reforzamiento de las medidas de seguridad por el otro, constituyen algunas de las líneas de acción que México seguiría. Es importante dejar en claro que en los

⁹⁷ FLORES Olea Víctor. ‘El canciller viola principios’. en: Proceso, No. 1298 revista semanal, 16 de septiembre de 2001, p. 66.

primeros meses posteriores al 11 de septiembre, la relación con Estados Unidos fue la más amplia en cuanto a importancia e intensidad, destacando por ello el bilateralismo.

Abriendo un pequeño paréntesis, es preciso destacar, que antes del 11 de septiembre el diseño original de la política exterior estaba fundamentado en tres pilares que serían los fines de la misma:

1) profundización y mejoramiento de la relación con Estados Unidos y Canadá; 2) la diversificación con la Unión Europea y América Latina; y 3) mayor presencia en los foros multilaterales. Pero después del 11 de septiembre, y en los días inmediatos, la política exterior se centró en el primer pilar, viendo con ello una modificación en los fines propuestos por el gobierno federal, con el fin de dar respuesta a los intereses nacionales, buscando la adaptación ante la nueva coyuntura.

No obstante, al ir pasando el tiempo la política exterior de México iba retomando el multilateralismo bilateral, basado en los tres pilares anteriormente expuestos. Así mismo, si por los hechos del 11 de septiembre el terrorismo había ocupado un lugar preponderante en la agenda internacional de México, gradualmente, iba recobrando los temas que inicialmente se había propuesto, aunque ya con el terrorismo con un mayor grado de relevancia.

De esta forma, el multilateralismo se iba restableciendo con las distintas regiones. Con Centroamérica, la política exterior de México se ha centrado en el Plan Puebla-Panamá (PPP). “En junio de 2002 se suscribió un acuerdo de cooperación con Panamá para prevenir, detectar y combatir operaciones de procedencia ilícita y de lavado de dinero y transparentar las operaciones de los particulares”⁹⁸.

De acuerdo con el mismo documento, la relación con el Cono sur, la base del acercamiento ha tenido lugar principalmente con tres países: “Argentina, Brasil y Chile. Con Argentina se suscribieron 11 instrumentos jurídicos en las áreas de asistencia jurídica en materia penal, de cooperación en la lucha contra la corrupción, líneas de crédito, comercio e inversiones, comercio automotriz, desarrollo social, telecomunicaciones, energía, usos pacíficos de la energía nuclear. Con Brasil se suscribió un Acuerdo de Complementación económica, así como cuatro instrumentos de cooperación en las áreas de educación y cultura, financiamiento para el desarrollo, promoción comercial. Adicionalmente, con los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile se trabajó activamente en la búsqueda de soluciones a la crisis por la que atraviesa la región sudamericana, tocando en especial el caso argentino”⁹⁹.

⁹⁸ PODER EJECUTIVO FEDERAL. Segundo Informe de gobierno. Op. Cit. p. 541

⁹⁹ Ibid. p. 242.

‘En las relaciones con Europa, se impulsaron acciones tendientes a intensificar los vínculos políticos, económicos y de cooperación con los países y organizaciones europeas. Las principales líneas de acción del gobierno mexicano hacia Europa durante dicho periodo fueron: fortalecimiento del dialogo político con naciones de la Unión Europea en busca de crecientes convergencias en foros multilaterales y temas de la nueva agenda; instrumentación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea; instrumentación de los compromisos de la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, a fin de impulsar la cooperación entre ambas regiones y concretar la asociación energética birregional; y la promoción económico-comercial’¹⁰⁰.

‘En las relaciones con los países de Asia y Pacífico se retomó el dialogo político al más alto nivel con la finalidad de fortalecer las relaciones bilaterales y el nivel de coincidencias en temas de la agenda internacional, así como dar continuidad a la cooperación en áreas estratégicas. Entre las principales actividades del gobierno mexicano en esta región, tenemos que en el marco de la IX Reunión de Líderes de APEC, el presidente de México se entrevistó con el presidente de China y los primeros ministros de Singapur y de Malasia; sostuvo un encuentro con el primer ministro de Tailandia durante la Conferencia Internacional sobre la financiación sobre el desarrollo y se reunieron con la primera ministra de Nueva Zelanda durante su visita oficial a México. También, se realizaron seis reuniones del Grupo de Estudio Binacional México-Japón, establecido durante la visita del primer mandatario a Japón. En el informe final se hicieron recomendaciones para fortalecer la relación económica bilateral, y en particular, se acordó iniciar negociaciones de un tratado de libre comercio a finales de 2003’¹⁰¹.

En lo que se refiere a África y Medio Oriente, se mantuvo la estrategia de acercamiento con las naciones de estas regiones a fin de lograr una adecuada coordinación de intereses en los ámbitos multilateral y regional y ampliar los vínculos políticos.

Por otro lado, durante el segundo año de gobierno, se impulsó la participación y presencia de México en foros multilaterales. A nivel bilateral se amplió el dialogo en todos los ámbitos, incluyendo la cooperación para el desarrollo. Entre las principales actividades del gobierno federal en materia de un mayor activismo internacional destacan:

México fue electo miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU) para el bienio 2002-2003 dentro del cual ha contribuido a la búsqueda de mecanismos que atiendan las causas que generan los conflictos. Así, como miembro no permanente del CSONU, México ha procurado que las medidas

¹⁰⁰ Ibid.p. 244.

¹⁰¹ Ibid. p. 244

colectivas para enfrentar al terrorismo se realicen a través de la cooperación internacional y con pleno respeto al derecho internacional.

Se participó en los trabajos de la Organización de Estados Americanos (OEA) procurando el enriquecimiento de su agenda con el tratamiento de temas de actualidad, como la responsabilidad compartida en la lucha contra la producción ilegal y el tráfico de drogas, o bien el terrorismo.

El nuevo activismo de México también quedó acreditado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en la Ciudad de Monterrey, en México, en marzo de 2002, en la que nuestro país asumió un papel de líder en la conformación de un sistema internacional más equitativo, que ofrezca nuevas oportunidades a las naciones menos desarrolladas.

México participó en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible, en Johannesburgo, Sudáfrica, en octubre de 2001, promoviendo las siguientes iniciativas: “la necesidad de establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los compromisos emanados de la Agenda 21; mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos, forestales, fotogénicos, oceánicos y marinos vivos; fortalecer el consenso de Monterrey con dicha cumbre, sobre todo en el financiamiento al desarrollo sostenible”¹⁰².

De esta forma, se puede apreciar, que hasta el momento ha existido un enorme dinamismo de la política exterior mexicana en las diferentes regiones del mundo, teniendo en cuenta que la de mayor importancia es, como lo ha sido históricamente la relación con Estados Unidos, y en menor grado Europa, América Latina o Asia Pacífico, dejando ver también que no es así con África o Medio Oriente, regiones con las que se tiene una mínima relación tanto diplomática como comercial. Sin embargo, la búsqueda del multilateralismo, y la mayor participación internacional de México van abriendo cada vez más espacios, mediante los cuales se puede lograr un mayor acercamiento hacia regiones que tradicionalmente no habían sido prioritarias para México, acciones que podrían traer mayores beneficios tanto económicos como políticos.

Para concluir, podemos afirmar que la política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox ha mostrado un amplio activismo internacional, caracterizado por el multilateralismo sin dejar de lado el bilateralismo con Estados Unidos, viendo esto manifestado en las distintas actividades llevadas a cabo (visitas de Estado, participación en foros internacionales, organización de cumbres, promoción de la inversión extranjera, entre otros) por la actual administración.

¹⁰² *Ibid.* pp. 537-538

Aún cuando recién ocurridos los atentados terroristas del 11 de septiembre México se vio obligado a modificar sus estrategias de política exterior, en realidad sólo fue temporalmente, pues al ir conociendo los diversos factores de esta coyuntura, se fueron planeando y ejecutando las actitudes y acciones adecuadas que habrían de responder a los intereses nacionales. Por tanto, al haber logrado esta planeación y ejecución de la política exterior que llevaría a la adopción de la misma, y al haber retomado su diseño original, podemos apreciar, como se mencionó en el apartado anterior, la *Continuidad*, aún en el sentido de la adaptación, que no es nada exclusivo de la administración de Vicente Fox.

Las razones que me inducen a plantear esta premisa, podemos hallarla en que aún después del 11 de septiembre es posible apreciar algunos de los elementos que han caracterizado a esta continuidad. Tales elementos son el pragmatismo, en el sentido de ejecutar acciones que dieron resultados para el corto y mediano plazos; y las relaciones de México con el exterior, ya que si antes del 11 de septiembre se había manifestado un multilateralismo bilateral, después se privilegio la relación con Estados Unidos.

No obstante, esta política exterior ha sido objeto de diversas críticas, teniendo por un lado a quienes se oponen a la misma, argumentando que dicha política exterior, más que responder al interés nacional de México, y por carecer de una ruta definida, sirve más a los intereses transnacionales; y por el otro lado, quienes están a favor de la misma, dando como argumentos una serie de logros tales como liderazgo a nivel internacional, mayor crecimiento económico, una mejor imagen de México en el exterior, entre otros.

Como vemos, ambos argumentos no son del todo refutables, más tampoco tienen la verdad absoluta. En una opinión propia, la política exterior llevada a cabo por el gobierno del Presidente Vicente Fox va por un camino favorable para México, pues gracias a este activismo internacional ha sido posible insertar y adaptar a nuestro país a las nuevas circunstancias del actual contexto internacional, ya que por el contrario, de no hacerlo, quedaría rezagado y recibiría más perjuicios que beneficios. Sin embargo, es preciso también mirar a las cuestiones internas (pobreza, desempleo, desarrollo económico, corrupción, inseguridad, entre otros), los cuales, en última instancia pueden representar un factor de riesgo para la seguridad nacional en México, y dañar así la imagen positiva que hasta ahora ha dado la política exterior de México, para lo que se hace preciso aprovechar los logros de la misma en beneficio del interés nacional de México.

El análisis anterior sobre la política exterior, desempeñada por el gobierno de Vicente Fox, (antes y después del 11 de septiembre de 2001) nos permite confirmar, en respuesta al cuestionamiento planteado inicialmente en la hipótesis de esta investigación (aunque no en su totalidad), que los lineamientos de política exterior no se vieron sustancialmente trastocados a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Los parámetros que podemos tomar para ello es posible encontrarlos, en primer lugar en el comportamiento que México manifiesta al exterior, y en segundo lugar, en los intereses nacionales que defiende, ambos manifestados

en sus líneas de acción, agregando a ello la concepción que se tiene en términos ideológicos planteada por académicos, teóricos o funcionarios.

Más también debe quedar claro, que el hecho de que con los acontecimientos del 11 de septiembre no hayan trastocada sustancialmente los principios de política exterior, no significa que haya permanecido rígida o estática. Los factores internacionales como los actos terroristas del 11 de septiembre implican flexibilidad y mayor capacidad de adaptación, acompañados de una actualización constante. Por tanto, la política exterior de México en el gobierno de Vicente Fox a raíz de los atentados terroristas en Estados Unidos sólo se adaptó, buscando con ello lo que a final de cuentas toda política exterior espera: la defensa de los intereses nacionales.

3.3. ¿ Un nuevo concepto de la seguridad nacional en México ? La visión inicial del gobierno de Vicente Fox.

Tradicionalmente, el concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad nacional del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.

La interpretación preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban a la seguridad nacional, desatendiendo las verdaderas amenazas a la misma, como la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros.

Ciertamente, la redefinición del concepto de seguridad nacional en México venía en realidad gestándose por parte de los gobiernos correspondientes a Carlos Salinas de Gortari, quien utiliza el concepto de seguridad nacional con mayor frecuencia y soltura, en la forma como se concibe la seguridad nacional de México frente al mundo, y en que aparece ya un agenda explícitamente de amenazas a la seguridad, tal como lo demuestra su PND, el cual establece que uno de los objetivos de la seguridad es “actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad”¹⁰³; mientras que Ernesto Zedillo mantiene un concepto de seguridad nacional un tanto cerrado para un contexto internacional que demanda la apertura de las fronteras y que influye cada vez más en la dinámica nacional, ya que la defensa de la soberanía mexicana aparece como el principal objetivo de la seguridad nacional.

A su vez, el concepto de seguridad nacional inicial de la administración de Vicente Fox plantea como piedra angular de su formulación una redefinición sobre el mismo. No obstante, la conceptualización de la seguridad nacional en el gobierno de Vicente Fox presenta peculiaridades, cuyo análisis constituye el objeto de estudio de este apartado. Pero antes de pasar al concepto de seguridad nacional del gobierno de Vicente Fox, es preciso establecer algunas premisas propuestas por el Secretario de la Defensa Nacional Gerardo Clemente Vega, con el fin de ver a grandes rasgos qué entiende por seguridad nacional el gobierno en curso.

¹⁰³ MERCADO Pérez, Héctor y Rodrigo Arrangóiz Raya. Op. Cit. p. 25

En palabras del Secretario de la Defensa Nacional, se tiene que “la seguridad nacional de un país está influida por factores constantes y otros variables, los cuales se modifican o acoplan según el caso. Puede entonces deducirse lo cambiante de la seguridad nacional, la velocidad con la cual un estado modifica doctrinas o principios, lo cual dependerá substancialmente de los factores a los cuales es necesario tener en cuenta”¹⁰⁴. Por ejemplo, un problema económico o social podrá determinar preeminencias en las acciones de seguridad nacional, en un tiempo o lugar claramente identificables, teniendo que también será la evolución del problema la que demande atención, recursos, acciones, etc. Por tanto, no debe conceptualizarse a la seguridad nacional como algo estático, sin capacidad de modificarse o adaptarse, sino como algo con mucha dinámica y extraordinaria flexibilidad. Lo anterior el Secretario de Defensa lo resume como sigue:

- “Cada país dispondrá de un concepto particular respecto a lo que entiende por seguridad nacional en función de sus objetivos nacionales.
- El concepto de seguridad nacional es altamente dinámico y dispone por tanto de transformaciones substanciales en función del grado de desarrollo que el estado vaya obteniendo. Por tanto, la idea de seguridad nacional no puede ser un término estático y definitivo, lo que demanda una permanente adecuación a la realidad del país.
- La conceptualización de seguridad nacional está estructurada en base a condicionantes sociales, en la cual los líderes políticos tienen como compromiso mantener el bienestar de la población; esto es, preservar en forma permanente el proceso de un desarrollo con seguridad. Finalmente, son las aspiraciones nacionales del pueblo quienes deben rectorar el diseño de intereses y objetivos nacionales.
- La seguridad nacional no debe concebirse como una conceptualización abstracta, es necesario materializar su utilización en beneficio del Estado. Lo anterior sólo se logra evaluando el nivel del poder nacional (entiéndase este por aquellos recursos tanto morales e intelectuales como materiales de que dispone una nación en forma organizada, tanto del gobierno como de la sociedad civil) disponible para determinar las capacidades del país en los campos político, económico, social y militar.
- En consecuencia, la seguridad nacional debe disponer en su conceptualización de una serie de elementos con los cuales se puedan seleccionar alternativas de empleo sobre seguridad nacional.
- La seguridad nacional exige normatividad, requiere de una legislación clara y precisa, donde se contemple toda la regulación, y quede especificada tanto por el poder político como por los ciudadanos, sus responsabilidades, atribuciones y obligaciones, así como también la ley o marco de derechos en la cual se inscriban medidas y acciones de seguridad nacional.
- La seguridad nacional demanda medidas y acciones, planeo y previsión, coordinación y control. Para ello, es necesario disponer de una entidad u organización en donde se efectúen los estudios e investigaciones fundamentales.

¹⁰⁴ VEGA García, Gerardo Clemente. Op. Cit. p. 80.

- La seguridad nacional no debe ser una institución operada o dirigida por criterios militaristas. En ella tienen que participar todos los sectores del desarrollo nacional que al mismo tiempo requieran de medidas de seguridad nacional de tipo: político interno o externo, económicas, sociales o militares.
- Es necesario destacar la necesidad de considerar como asuntos de la competencia de seguridad nacional a sólo aquellos que son sujetos de amenazas externas o internas: los que no son blanco de interferencias son asuntos dependientes del programa de desarrollo nacional. Aquellos que constituyen amenazas, son motivo suficiente para atenderlos dentro del marco de la seguridad nacional”¹⁰⁵.

De lo anterior, como afirma el Secretario de Defensa Gerardo Clemente Vega, puede proponerse una definición de seguridad nacional amplia y detallada que reúna los componentes fundamentales de la misma, de acuerdo con los parámetros que la concepción mexicana tiene:

“es la condición de libertad, paz y justicia, dentro de un marco institucional y de derecho como garantía para el desarrollo, donde el estado preserva mediante la aplicación del poder nacional las aspiraciones e intereses de la sociedad en forma equilibrada para la obtención de los objetivos nacionales frente a perturbaciones internas y externas”¹⁰⁶.

Las premisas anteriormente propuestas por el Secretario de Defensa representan de alguna manera lo que sería una visión general de la seguridad nacional adoptada por el gobierno de Vicente Fox. Ahora bien, entrando de lleno a lo referente al discurso oficial sobre la seguridad nacional de la actual administración, podemos ver que la defensa de la soberanía nacional, la vigencia del Estado de derecho y el respeto a los derechos fundamentales del hombre reconocidos y garantizados por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos requiere de una eficiente política de seguridad nacional, acompañada de una agenda de riesgos. Como parte integrante de la comunidad internacional, México se encuentra inmerso en un proceso de cambios que pueden derivar de nuevos retos en materia de seguridad nacional. Tal es el caso del narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo, entre otros, que actúan con recursos materiales y tecnología avanzada, afectando la vida de las personas y su patrimonio, y eventualmente, el proyecto de nación plasmado en la constitución federal.

El nuevo marco jurídico necesariamente deberá contener un eficaz sistema de coordinación para la seguridad nacional que promueva la participación de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de la ciudadanía en su conjunto.. Esta doctrina responde a las necesidades que el México del siglo XXI requiere para desenvolverse en el nuevo ambiente democrático con el pleno respeto a los derechos humanos. La doctrina es democrática por naturaleza, se sostiene en las necesidades de la población y se apoya en otros poderes del Estado

¹⁰⁵ Íbid. pp. 82-84, 153-154

¹⁰⁶ Íbid. p. 81.

y órdenes de gobierno para diseñar las políticas y estrategias. La nueva doctrina de seguridad nacional no es centralista, fortalece el pacto federal y las responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales. Es una doctrina que acepta la participación activa de la población, fuerzas sociales y partidos políticos.

La doctrina democrática, como lo estipula el Primer Informe de Gobierno, “debe dirigir las políticas y estrategias hacia la elevación del nivel de vida de la población, el bienestar y la satisfacción de las necesidades económicas, políticas y culturales de los distintos segmentos de la población que forman parte de la nación mexicana, a fin de alcanzar un desarrollo sustentable y sostenido. De esta forma, se diseñó un nuevo marco estratégico de seguridad nacional que se desarrolla en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. Se busca por tanto detectar, y en su caso, neutralizar las amenazas a la seguridad de la población, del territorio y de las instituciones del Estado”¹⁰⁷.

De igual forma, el gobierno federal tiene contemplado un nuevo marco de acción de seguridad nacional, el cual se fundamenta en el concepto de seguridad nacional propuesto al inicio de esta administración, y basado en el contexto de la gobernabilidad democrática y el orden constitucional. Lo anterior, puede traducirse en lo siguiente:

- *“Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y a hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.* Con esto, se busca dar coherencia, unidad y amplitud de visión a la estrategia de seguridad nacional, elaborar definiciones actualizadas de interés y de seguridad nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país y someter a los aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.
- *La doctrina presentada por el gobierno federal habrá de guiar la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional, y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.* Las acciones a cargo de las instancias del Ejecutivo Federal habrían de realizarse con base en una precisión de principios rectores de la defensa de la seguridad nacional y con una identificación clara de los riesgos, presiones y adversidades. Así mismo habría que tomar en cuenta otros factores que puedan afectarla: la naturaleza cambiante y dinámica de toda la sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de la globalización. Otra consideración importante, es que en una sociedad plural como la mexicana, donde conviven distintos intereses, el Estado tiene la obligación de afrontar los desafíos y riesgos producto de la interacción y

¹⁰⁷ Id. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2001, pp. 545-546.

posible fricción entre los mismos, con políticas y estrategias en los que siempre prevalezca el Estado de derecho como premisa de acción.

- *Otro aspecto importante es la elaboración de una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.* Para ello, el gobierno federal buscaría realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a la seguridad nacional que posibilite la elaboración de una agenda de riesgos sistematizada, a fin de diseñar las políticas para su prevención y contención. De igual forma, se buscaría coadyuvar en el sostenimiento de una visión estratégica que defina políticas de Estado que conduzcan el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país.

- *El diseño de un marco jurídico institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres ordenes de gobierno, es otro punto esencial.* Para cumplir con estos objetivos se pretende facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional y de la promoción del interés nacional.

- *Se tiene también la anticipación y prevención con oportunidad y eficacia de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.* Las acciones a seguir se encaminarían a promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberían sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se contempla tener cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de derecho. Además las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deben mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional”¹⁰⁸.

Por lo anterior, la seguridad nacional para el gobierno de Vicente Fox puede entenderse como la condición que garantiza la soberanía e integridad territorial, las instituciones públicas, la defensa de nuestros intereses económicos, la dignidad nacional, y la facultad de actuar con independencia tanto en el campo interno como externo.

¹⁰⁸ Id. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, pp. 133-135.

Es así como la adaptación constituye el principal elemento del concepto de seguridad nacional inicial en el gobierno de Vicente Fox (2000-2001). Su planteamiento está formulado con el fin de adaptarse a los nuevos retos que la Post Guerra Fría establece, considerando al mismo tiempo aquellos retos tradicionales de la seguridad nacional mexicana. Este contexto aparentemente es el ideal con respecto a los planteamientos sobre la seguridad nacional propuestos por el gobierno federal al inicio de su periodo. No obstante, la comunidad internacional, mucho menos México, imaginaban que el tema de la seguridad sería el asunto sobre el cual girarían las relaciones internacionales a partir del 11 de septiembre de 2001.

3.4. El 11 de septiembre de 2001 y sus implicaciones para la seguridad nacional en México.

Realizado el análisis sobre la concepción de la seguridad nacional en el gobierno de Vicente Fox previa al 11 de septiembre de 2001, es preciso considerar algunos efectos que los atentados terroristas implicaron para el actual sistema internacional, para así determinar las repercusiones en México, especialmente en lo referente al concepto de seguridad nacional.

Sin lugar a dudas, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington vinieron a marcar el inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales contemporáneas, las cuales, a partir de entonces girarían en torno a una cuestión: la seguridad. Como consecuencia de estos actos terroristas en territorio estadounidense, y como consecuencia de la respuesta militar y política originada por la realización de esos actos, el concepto de seguridad se ha visto impactado. También ha sufrido un cambio importante el sistema de alianzas entre los Estados. Para México las nuevas circunstancias obligan a redefinir el concepto de seguridad nacional. Es preciso considerar algunos de los efectos que el 11 de Septiembre implicó para el actual sistema internacional, buscando así determinar las repercusiones sobre México, en especial en lo referente a la seguridad nacional.

Las imágenes transmitidas una y otra vez por las televisoras internacionales sobre los aviones comerciales impactándose en las torres gemelas eran motivo para el surgimiento de preludios sobre lo que acontecería después del 11 de septiembre de 2001. El sistema internacional ya no sería el mismo, pues dichos ataques ocurrían en Estados Unidos. ¿ Pero qué significa que hayan ocurrido en Estados Unidos ? Significa que ocurrieron en la única superpotencia; el único país que reúne los tres tipos de poder más importantes del sistema internacional (económico, político y militar)¹⁰⁹; el único país que tiene un alcance de dimensiones globales muy similar a la posición de un imperio; el país más poderoso; el único país que mueve al mundo, o para pronto el ombligo del mundo. Así que emanados los resultados posteriores al 11 de septiembre no eran para menos, lo cual se manifestó tanto al interior como al exterior de Estados Unidos.

Al interior, hubo importantes consecuencias a todos los niveles, principalmente en lo social, económico y político. En el plano social, la sociedad se conformó en torno a un nacionalismo manifestado en un clamor general hacia el castigo (en lenguaje de los norteamericanos, *venganza o revenge*) a los responsables de los actos terroristas, en donde algunos sectores, los más conservadores (quienes finalmente se impusieron) exigían al

¹⁰⁹ Debe destacarse que ante la existencia de polos de poder, cada uno reúne un poder específico, mientras que Estados Unidos es el único que reúne todos a la vez.

presidente George W. Bush declarar la guerra en contra de los autores de los ataques terroristas, fijando su mira en los países musulmanes, sin ni siquiera saber si de ahí provinieron esos reprochables actos de terrorismo o tener pruebas contundentes.

En el plano económico, podemos hablar que antes del 11 de septiembre Estados Unidos vivía una etapa de recesión, lo cual era motivo de diversas críticas al gobierno republicano por el creciente número de desempleados que surgía, así como los prejuicios que en la comunidad internacional se tenía. Con el 11 de septiembre esto vino a cambiar, pues cuando Estados Unidos comienza a efectuar las operaciones en Afganistán, la economía estadounidense comienza a tener su repunte. Y es lógico, pues una economía de guerra como la estadounidense, cuya producción en gran medida abarca la cuestión tecnológica enfocada al armamento tenía que echar a andar su maquinaria de guerra para poder reestablecer el ciclo económico de la misma, generando así ganancias, utilización del capital y la mano de obra, así como deshacerse del capital sobrante.

En lo político, paradójicamente a lo que había promovido en la Post Guerra Fría (apertura de las fronteras), el gobierno norteamericano prácticamente se aísla del mundo, cerrando sus fronteras marítimas, terrestres y aéreas. Así mismo, se protegen objetivos estratégicos para Estados Unidos, como sus plantas nucleares, pozos petroleros, edificios importantes; se protege a la sociedad civil, así como al presidente Bush, al Vicepresidente Dick Cheney y otros funcionarios del gobierno estadounidense, privilegiando al mismo tiempo la seguridad nacional, a partir de lo cual la política exterior de este país se desenvolvería. De igual forma, los partidos republicano y demócrata se unen y apoyan las medidas que el gobierno de Estados Unidos tomaría en el periodo posterior al 11 de septiembre. Además, Estados Unidos obtendría el apoyo incondicional de la comunidad internacional, incluso de aquellos países como Cuba que están en constante pugna con el gobierno estadounidense.

Es evidente que dada la importancia de Estados Unidos, las consecuencias a nivel internacional no se hicieron esperar, y Afganistán fue el conejillo de indias. Estados Unidos, bajo el argumento de que Osama Ibn Laden era protegido por el gobierno talibán en Afganistán, decidió emprender unilateralmente (en una cruzada en el siglo XXI del bien contra el mal) operaciones militares para juzgarlo y castigarlo por ser el autor intelectual de los atentados terroristas del 11 de septiembre, sin tener al menos ni una prueba real de su responsabilidad. Estas operaciones pusieron de manifiesto la supremacía de Estados Unidos en el campo militar, al exhibir su sofisticado armamento en los combates. Pero más aún, se pone de manifiesto lo que podríamos denominar (a falta de un mejor nombre) el posible surgimiento de una nueva política exterior estadounidense basada en el *unilateralismo*, lo cual pone a pensar si el 11 de septiembre fue el fin de la Post Guerra Fría y se inicia un nuevo contexto posterior en las relaciones internacionales, el cual se caracterizaría por la hegemonía y predominio absoluto de una superpotencia.

Sin embargo, dado que las cosas no han resultado para los estadounidenses como esperaban, este unilateralismo hizo necesario buscar una serie de consensos con diversos miembros de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo. Por ello, después del 11 de septiembre se hizo necesario establecer una recomposición del sistema de alianzas en el ámbito internacional. Más lo anterior tiende a cuestionarse, pues en realidad de esta recomposición hubo ganadores y perdedores. Veamos ahora cómo se dio este fenómeno mediante un listado de la posición de diversos países, regiones y organizaciones internacionales posterior al 11 de septiembre.

Los países miembros de la Unión Europea fueron de los primeros en ofrecer apoyo incondicional a Estados Unidos recién ocurridos los atentados terroristas del 11 de septiembre. Dicho apoyo se manifestó, además de las tradicionales condolencias en un acercamiento diplomático sin igual, así como una cooperación amplia en materia de seguridad y en la lucha contra el terrorismo, lo cual es comprensible dada la membresía que comparten con Estados Unidos en la OTAN. No obstante, en el seno de la Unión Europea, hubo fisuras ante la situación. Mientras países como Alemania, Francia, Italia, España limitaron su apoyo, esto es en términos de migración, identificación de cuentas bancarias, envío de ayuda humanitaria, así como el envío sólo de algunos contingentes militares en un ejército de paz, Gran Bretaña participaba abiertamente en las operaciones contra Afganistán al lado de Estados Unidos, lo que causó diversas disputas entre los países europeos. No obstante, la ganancia que tuvieron en general fue la ampliación de sus negocios e inversiones, el incremento de las ventas de las empresas europeas productoras de armamento, así como la obtención de contratos en los oleoductos que recorren Afganistán.

Siguiendo en el viejo continente, y extendiéndose ya a Asia, Rusia es otro actor en escena. Rusia, antiguo enemigo de Estados Unidos en la Guerra Fría ha hecho lo que en ese periodo era impensable: asociarse política y militarmente con Estados Unidos. Igual que Estados Unidos o la Unión Europea, es otro ganador, pues de acuerdo con Bernardo Sepúlveda, “recobra un reconocimiento como gran potencia, recupera un asiento en las negociaciones sobre reducción de armamento nuclear y sobre la instalación de un escudo antibalístico, cancela las críticas sobre su comportamiento en Chechenia, y participa en los trabajos de la OTAN. Así mismo, buscará su ingreso a la OMC, tendrá interés en mantener a los países de Asia Central en paz y con estabilidad política, al igual que participar en cuestiones relacionadas con las reservas de gas y petróleo de esas antiguas repúblicas soviéticas, guiando en beneficio de Rusia la orientación de oleoductos y gasoductos y fijando, de ser posible el destino y el precio de los hidrocarburos”¹¹⁰.

En Asia, China es otro país que de alguna manera se beneficia de la recomposición de alianzas. Sin lugar a dudas, al apoyar a Estados Unidos ante la tragedia del 11 de septiembre y en sus posteriores operaciones en

¹¹⁰ SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. “Terrorismo transnacional y seguridad colectiva”. en: Cambio y continuidad de la política exterior de México. Rafael Fernández de Castro (coordinador), Ariel-ITAM, México, 2002, pp. 34-35.

Afganistán, es evidente que China podría obtener concesiones en la cuestión de Taiwán, así como mayores posibilidades de ingreso a la OMC, lo cual logró en noviembre de 2001. De igual forma, China no será mal vista por las medidas que tome al reprimir a la oposición en contra del gobierno comunista, al igual que contra aquellos grupos islámicos que originan problemas en la parte de China que se encuentra próxima a Asia Central.

En Asia Central, el apoyo y cooperación hacia Estados Unidos vino de repúblicas ex soviéticas como Tayikistán, Uzbekistán, Kazajstán, Kirguistán, y Turkemenistán, quienes dieron amplias facilidades para las operaciones en Afganistán tras permitir la instalación de bases militares en su territorio, obteniendo a cambio tolerancia para reprimir a la oposición, además de ganar flujos financieros y de inversión.

En los países musulmanes, también se manifestó solidaridad hacia Estados Unidos, acompañada del realineamiento en torno a este país en su lucha contra el terrorismo. Países como Arabia Saudita o Kuwait reforzaron más su alianza, mientras que otros como Irán¹¹¹, Siria, Libia, o aún Irak, sintieron la necesidad de aliarse a Estados Unidos ante el temor, porqué no decirlo, del sofisticado armamento estadounidense exhibido en Afganistán, y evitar así posibles represalias.

En esta familia de países, podemos ubicar a Pakistán, quien hasta antes del 11 de septiembre tenía una mala imagen en cuestiones como democracia, derechos humanos, y era visto con peligro por su capacidad nuclear. Pero con el 11 de septiembre, el formar parte de la coalición internacional contra el régimen taliban y el terrorismo lo convirtieron en otro ganador, pues se le condonó la deuda externa, se le otorgó ayuda económica, así como equipo militar.

En lo que se refiere a la ONU, la Asamblea General ha adoptado por unanimidad una resolución de condena al terrorismo. El consejo de seguridad, citando al mismo autor, “con el voto de sus 15 miembros, ha decidido emprender un conjunto de medidas importantes para prevenir y reprimir los actos de terrorismo. Esas decisiones se adoptaron en virtud del capítulo VII de la carta, por considerar que esos actos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello significa que esas decisiones son obligatorias en su cumplimiento para todos sus estados miembros.

‘En lo que respecta a Afganistán, la ONU ha sido un instrumento fundamental en la constitución de un gobierno de transición. Así, mediante un acuerdo celebrado en Bonn se estableció un gobierno interino de carácter multiétnico con Hamid Karzai, de origen pashtú como jefe de gobierno, pero con la Alianza del Norte asegurando 16 de las 30 posiciones de autoridad, incluyendo los ministerios de defensa, las relaciones exteriores y del interior. Aunado a esto, la constitución de una fuerza internacional de asistencia a la seguridad en la que el

¹¹¹ Es importante destacar, que este país no es árabe, sino persa. Aún así, comparte vínculos históricos, culturales y estratégicos, que lo hacen incluirse dentro del mundo musulmán.

Reino Unido ha tenido un papel preponderante y la que Turquía asumió a partir de junio de 2002 responsabilidades delicadas, puede representar un avance en el proceso de pacificación afgana. Esta fuerza internacional podría convertirse también en un auxiliar para la distribución de ayuda humanitaria. A ello, se agrega la presencia de 4000 soldados estadounidenses que todavía se encuentran efectuando operaciones bélicas en distintas partes de territorio afgano. Así mismo, Estados Unidos está fortaleciendo sus instalaciones militares en Asia Central al establecer bases en varios países de la región, lo cual puede significar un involucramiento de largo plazo, con todas las consecuencias implícitas en una instancia militar prolongada, y con los riesgos que todo ello supone. Pero aún con estas acciones, la terminación de los bombardeos aéreos y de otras operaciones bélicas en el territorio de Afganistán no significa que la guerra ha concluido y que el combate al terrorismo ha triunfado. Queda también pendiente hacer efectivo un proyecto de reconstrucción económica y social en Afganistán, país asolado por intervenciones militares externas y por las guerras civiles que lo han dejado postrado”¹¹².

Como mencionamos anteriormente, al igual que hubo ganadores también hubo perdedores. Rusia es un primer ejemplo. Aunque este país, paradójicamente ganó, también aparece como perdedor. La razón de esto, es que Estados Unidos y países de la coalición como Gran Bretaña, al acrecentar su presencia e influencia militar, poco a poco van ganando terreno en las zonas y recursos que son estratégicos para Rusia, reduciendo paulatinamente la hegemonía de este país en su zona de influencia.

Otro perdedor, es África, ya que prácticamente pasa al cuadro del olvido en el plano internacional, pues ahora la lucha contra el terrorismo se privilegia en la agenda de problemas globales, anteponiéndola a cuestiones que tradicionalmente habían formado parte de la misma, como el desarrollo o estabilidad de estos países.

En Asia, Corea del Norte pasa a engrosar este bando de perdedores post 11 de septiembre. Antes de los atentados terroristas, éste país estaba (y está) incluido en la lista de los países del eje del mal, denominado así por el presidente norteamericano George W. Bush. Los argumentos para dicha acusación se dan por la posesión de armamento nuclear y las pruebas que del mismo se realizan, agregando a esto la negativa de aceptar las visitas de inspectores de la AIEA. En base a esto, Estados Unidos ha mantenido latente un plan en el cual buscaría el desarme coercitivo norcoreano mediante una intervención militar. Después del 11 de septiembre, este plan se incrementa, pues ahora se le ha llegado a imputar a Corea del Norte la responsabilidad de fomentar el terrorismo.

América Latina acompaña a esta región en el bando de los perdedores, pues países como Argentina, Venezuela, Bolivia o Colombia (algunos llaman a estos países la América Latina fracturada), que en los primeros años del nuevo milenio padecieron (o padecen) serios problemas de inestabilidad interna a causa de las

¹¹² SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. “Terrorismo transnacional y seguridad colectiva”. Op. Cit. pp. 38-39.

contradicciones económicas, políticas y sociales, quedan prácticamente al margen y a su suerte de las prioridades de la agenda mundial.

En la misma región, Cuba y México son también de los perdedores. Si antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre Cuba era catalogada por Estados Unidos como Estado delinciente por sus malas notas en derechos humanos y democracia, y por tanto, hostigado. Después de esta fecha, las presiones y hostigamientos norteamericanos hacia la isla van en aumento, a tal grado de que incluso se habla de una intervención militar.

En lo que respecta a México, la gran pérdida se dio en materia de migración, pues si antes del 11 de septiembre los gobiernos de Estados Unidos y México parecían lograr consensos preliminares para un acuerdo migratorio, después de esta fecha, dicho acuerdo queda pospuesto en espera de tiempos mejores, prácticamente deshaciendo toda ilusión de regular a los mexicanos residentes de manera ilegal en aquel país.

De igual manera, surge nuevamente el debate sobre el papel (vigilante y gendarme) del Estado frente a la globalización a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Antes de este periodo, el planteamiento del problema giraba en torno a la minimización de funciones, de la desaparición o reducción a lo más mínimo de las fronteras nacionales para así permitir el libre movimiento de personas y mercancías, en donde algunos lobos neoliberales degenerados llegaron al grado de clamar su desaparición, para caer en algo así como un feudalismo global. No obstante, después del 11 de septiembre, ante las nuevas necesidades de seguridad (nacional e internacional), la cuestión de las fronteras entró nuevamente en boga, en donde el clamor era en pos del cierre o apertura parcial y restringida de las mismas. De aquí, que el concepto del Estado estaba debilitado, ante las nuevas circunstancias se recobró fuerza.

En lo que respecta a México, los acontecimientos del 11 de septiembre ejercieron una influencia preponderante, pues a partir de entonces, los ejes de acción hacia el ámbito internacional, sobre todo en la relación bilateral con Estados Unidos, adoptarían a la seguridad nacional como aspecto relevante. Es claro, que estos actos terroristas cometidos contra Estados Unidos causaron gran desconcierto en México al momento en que estos ocurrían. Producto de ello, el gobierno mexicano actuó con lentitud pese a su condición de vecino, socio comercial y aliado de Estados Unidos. El presidente Vicente Fox tardó mucho tiempo antes de viajar a Estados Unidos a presentar sus condolencias. Si bien fue el primer presidente latinoamericano en visitar Nueva York y en entrevistarse con el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, pagando además, desplegados en importantes diarios en los que se enfatizaba la solidaridad de México con el pueblo estadounidense (surgiendo la disponibilidad del petróleo mexicano en el caso de que Estados Unidos lo requiriera en esa coyuntura), el daño ya estaba hecho. El semanario *The Economist*, recogiendo las impresiones de algunos sectores conservadores en Estados Unidos, reprochaba a México sus escasos pronunciamientos sobre el particular. Ahí, se mencionó que Washington consideraba que México era un ingrato y que no estaba respondiendo a la altura de las

circunstancias. Los expertos consideran que eso ha dañado profundamente la relación bilateral entre México y Estados Unidos (en contraste con los cándidos encuentros sostenidos por los mandatarios Fox y Bush). Hoy en día, como asegura María Cristina Rosas “puede hablarse de un antes y después del 11 de septiembre en los vínculos entre los dos países”¹¹³.

Pero a medida que pasaba el tiempo, de alguna manera se iba definiendo la postura del gobierno mexicano ante las nuevas circunstancias surgidas después del 11 de septiembre, en especial aquellas referentes a la relación bilateral entre México y Estados Unidos, en donde los temas centrales a tratar serían la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. Prueba de esto, en un mensaje para la opinión pública y los políticos estadounidenses, el presidente Vicente Fox afirmó que “México está totalmente comprometido y preparado a ir hasta el final en su apoyo a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, y está dispuesto a venderle más petróleo, afirmando al mismo tiempo que este golpe terrorista afecta a Estados Unidos y a México por igual”¹¹⁴.

En torno al apoyo que el presidente Fox prestaría a Estados Unidos, añadió: *“hasta dónde se necesite, hasta el final. Por eso estamos demostrando nuestro compromiso y solidaridad con Estados Unidos y los países del mundo para luchar contra el terrorismo y asegurar que se controle, y que se desmorone hasta desaparecer. Claro, militarmente hablando no contamos. No somos un país militar. No tenemos un ejército fuerte. Esa no es la manera en que contribuimos. Hay otras y mejores maneras en las que México puede contribuir, como el intercambio de inteligencia e información, con acciones contra el crimen organizado y el terrorismo, esto en coordinación con el FBI y otras agencias estadounidenses en la frontera al mantener control de esa zona, y en el esfuerzo contra el lavado de dinero”*¹¹⁵. (Cursivas propias)

De igual forma el Presidente Fox declaró: *“tenemos el petróleo y estamos listos para trabajar. Básicamente estamos suministrando una buena parte del energético que consumen los estadounidenses. Tenemos petróleo listo para vender a Estados Unidos y otros países, si”*¹¹⁶ (Cursivas propias)

Así mismo, entre las acciones que el gobierno mexicano tuvo, destaca Peter Andreas fueron “la detención e interrogación de cientos de personas de Medio Oriente y restringió la entrada de ciudadanos de ese origen y de varios países del centro de Asia, además de poner en manos de las autoridades estadounidense información reservada sobre posibles sospechosos que estaban en territorio de México. El presidente Fox envió al Congreso una nueva ley de actividades de inteligencia y ofreció identificar cuentas bancarias de presuntos terroristas. El gobierno de Vicente Fox ordenó la creación de una base de datos de inmigración, además de actualizar las

¹¹³ ROSAS, María Cristina. “México y la cruzada contra el terrorismo”. en: *Revista Página Uno*, No. 1064, 10 de marzo 2002, p. 14.

¹¹⁴ “EU en pie de guerra”. Sábado 29 de septiembre de 2001. <http://www.lajornada.com.mx>

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

computadoras y disponer de nuevos detectores de documentos falsos en los puntos de inspección de la frontera sur. También, el gobierno de Fox desplegó efectivos militares y policiales en todo el país para proteger las instalaciones estratégicas, el transporte público y los puntos fronterizos. Las tareas de inspección de visitantes que entran a México tienden a acrecentarse a más del doble, y en el caso específico de la seguridad aeroportuaria los viajeros deben someterse ahora a diversas revisiones electrónicas y físicas en los aeropuertos internacionales. Por último, México comenzó a prestar mucha más atención a su frontera sur con América Central, enviando efectivos militares para asistir a los funcionarios de migración y aduanas”¹¹⁷.

Así vemos, los efectos que los atentados terroristas del 11 de septiembre tuvieron para México, lo cual se manifestó en la reacción inmediata y posteriores acciones emprendidas por el gobierno mexicano ante el nuevo contexto mundial surgido a partir de esta fecha. No obstante, estas acciones estuvieron enfocadas principalmente a la relación bilateral con Estados Unidos, dados los planes y maniobras de acción que este país maquina en torno a la cuestión de la lucha contra el terrorismo y la seguridad nacional, lo cual incluye a México y de alguna manera a Canadá, convirtiéndolos así en un asunto regional a nivel Norteamérica. Bajo esta nueva perspectiva, ha adquirido importancia la idea de firmar un Acuerdo de Seguridad de América del Norte que establezca un “*perímetro o escudo de seguridad*, también llamado por algunos como la *burbuja NAFTA*, que consiste en impedir la infiltración de terroristas y armas químicas entre los flujos migratorios y comerciales de México y Canadá hacia Estados Unidos. Dicha burbuja implicaría el cierre de la frontera sur de México, o al menos, una frontera altamente vigilada y asegurada, lo que crearía tensas relaciones entre México y los países de Centroamérica”¹¹⁸.

No obstante, este concepto de perímetro de seguridad tan en boga en Estados Unidos a partir del 11 de septiembre, remite a una especie de zona en cuarentena, que requiere necesariamente el involucramiento de México y Canadá porque son los dos vecinos contiguos de los estadounidenses. Aún cuando no hay gran claridad respecto al significado del concepto¹¹⁹, en principio, el perímetro de seguridad demandaría una mejor colaboración en la recopilación y la difusión de la información en el terreno de la inteligencia entre las agencias de Estados Unidos, México y Canadá. La mejora en la recopilación de la información juega un papel fundamental en el perímetro de seguridad. También la armonización en los mecanismos de detención, inspección fronteriza y deportación estarían incluidos. De igual forma se requeriría la supervisión de puntos fronterizos en conjunto por personal de Estados Unidos, México y Canadá, así como la operación coordinada de las fuerzas de seguridad pública y militares de los tres países.

¹¹⁷ ANDREAS, Peter. “La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre”. en: Foreign Affairs en español, No 1, Vol. 2, primavera 2002, p. 174.

¹¹⁸ Id. “Fronteras inteligentes”. en: Revista Página Uno, No. 1075, 2 de junio de 2002, p. 25.

¹¹⁹ Esto no es un asunto menor, dado que no existe una definición universalmente aceptada sobre el terrorismo, haciendo que este tipo de nociones cambien en lo que se considere que resulta más conveniente.

Así, en palabras de María Cristina Rosas, “la versión más ambiciosa de un perímetro de seguridad en América del norte implicaría reemplazar las políticas nacionales de admisión, aplicación de la ley y selección, por un esquema regional administrado de manera conjunta por Estados Unidos, México y Canadá. Con esto, los tres países tendrían que convenir en el establecimiento de una política migratoria común, algo que por ahora se antoja lejano, considerando la problemática tan particular que presente cada uno de estos países, y sobre todo tomando en cuenta que México es un generador neto de emigrantes que sobre todo buscan ingresar a territorio estadounidense, en tanto entre México y Canadá subsiste un programa de trabajadores agrícolas temporales que acota considerablemente la dimensión migratoria de la relación bilateral”¹²⁰.

Por su parte, al gobierno del presidente Vicente Fox vio con agrado la idea de la seguridad continental y fronteriza trilateral. De hecho, en octubre de 2001, el presidente Fox declaró que “México considera la lucha contra el terrorismo como parte de su compromiso con Canadá y Estados Unidos de edificar, en el marco del TLCAN, un espacio compartido de desarrollo, bienestar y seguridad integral. Más recientemente, el entonces Canciller Jorge Castañeda, dijo que México apoyaría un tratamiento continental de los temas de seguridad fronteriza, extendiendo los alcances de una asociación norteamericana que ya funciona en el plano comercial.

Como muestra de lo anterior, la *Alianza fronteriza* que firmaron los presidentes Fox y Bush el 22 de marzo de 2002 durante su estancia en Monterrey da fe de la importancia que el tema de la seguridad fronteriza ha adquirido entre las negociaciones entre México y Estados Unidos y de la inserción del tema migratorio en esta nueva dinámica. El documento habla sobre “la creación de fronteras seguras, pero sin afectar el libre flujo legal de personas y mercancías, al mismo tiempo que implicaría entre otras acciones operativos conjuntos de inspección de mercancías y sistemas automatizados de control de visas y de personas”¹²¹.

Para ello, se incorporaron ideas como el uso de visas biométricas (que contienen información particular de la persona como huellas digitales y del iris de los ojos), tecnología de pantalla y de rayos X en aduanas para detectar posibles explosivos colocados en contenedores, la ampliación y mayor utilización de bases de datos compartidos por agencias de inteligencia y de la ley para el monitoreo de inmigrantes y el control más estricto de los no inmigrantes (estudiantes, visitantes) que entran temporalmente al país para asegurar que se regresen una vez terminado su permiso de estadía.

Para dar una justificación a lo anterior, Fox y Castañeda consideran que la seguridad continental y fronteriza ofrece múltiples oportunidades en las áreas de comercio, seguridad, migración y hasta de desarrollo social. Una vinculación entre estos dos temas podemos hallarla en dos supuestos que hace Athanasios Hristoulas, quien asegura que:

¹²⁰ ROSAS, María Cristina. “Fronteras inteligentes”. Op. Cit. p. 26.

¹²¹ RAIMON, Marcelo. “La frontera inteligente de Bush”. en: *Proceso*, No. 1349, 8 de diciembre de 2002, p. 59.

“En primer lugar, a México le preocupa con toda razón que el esfuerzo de la seguridad en la frontera pueda lesionar su comercio con Estados Unidos. Pero los intereses del gobierno mexicano van más allá del comercio. México ha desarrollado una estrategia de vinculación de temas, es decir un intento de negociar la seguridad a cambio de otros tipos de beneficios. La primera vinculación de temas corresponde a las áreas de cooperación en la aplicación de la ley y de la tecnología que se necesita de manera urgente para una gestión fronteriza de manera eficaz. La Secretaría de Relaciones Exteriores considera la cooperación en aplicación de la ley y transferencia de tecnología como el primero y más obvio modo que los tres socios del TLCAN pueden colaborar en áreas distintas del comercio y los negocios. A este respecto, se ha propuesto un mecanismo integrado de vigilancia en tiempo real, mediante el cual los tres países intercambiarían información sobre viajeros y bienes que ingresen en el continente norteamericano”¹²².

“Una segunda y más importante vinculación de temas atañe directamente a la ampliación del TLCAN para que contemple otros asuntos no relacionados con el comercio. El presidente Fox ha repetido en varias ocasiones que mientras en México 40% de la población gane menos de dos dólares al día, la frontera con Estados Unidos nunca estará segura. La solución, desde su perspectiva, es un acuerdo migratorio por el cual Estados Unidos absorba legalmente a un número considerable de trabajadores mexicanos, o bien un programa de cohesión social norteamericano similar al que existe en la Unión Europea, o mucho mejor ambas cosas. Los funcionarios mexicanos, llevando aún más lejos esta idea de vinculación, han llegado a sostener que compete a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos legalizar a los 3.5 millones de mexicanos indocumentados, porque es mejor que estén correctamente identificados en el contexto de la seguridad nacional estadounidense. De este modo, la migración es un factor esencial para entender el enérgico apoyo de México a un escenario continental y de seguridad de un TLCAN ampliado. El interés de México en un acuerdo de seguridad trilateral es meramente institucional: el TLCAN debe transformarse en algo más que un acuerdo comercial porque no ha cumplido su promesa de elevar el nivel de vida de los mexicanos comunes”¹²³.

Ante este contexto, ¿ qué repercusiones ha sufrido el concepto de seguridad nacional en México ? Dar respuesta a esta pregunta puede resultar un poco complicado debido a la amplitud del concepto mismo, el cual se ha venido ampliando y haciendo más complejo, en especial a partir del 11 de septiembre, tomando en cuenta también las características que le son propias a México. No obstante, veamos ahora el concepto de seguridad nacional en México después del 11 de septiembre para tratar de dar respuesta a la pregunta anteriormente planteada.

¹²² HRISTOULAS, Athanasios. “México y Canadá ante la seguridad continental”. en: Foreign Affairs en español, Vol. 2 No. 3, Otoño-invierno 2002, p. 91

¹²³ Ibid. p. 92

La agenda de seguridad nacional de México ya estaba cambiando desde antes. Lo que hace el 11 de septiembre es catalizar algunas de estas transformaciones. El mundo entero se estaba acostumbrando al hecho de que la Guerra Fría había finalizado, pero no se sabía hacia dónde iban los acontecimientos ya sin el contrapeso de la Rusia comunista. En Estados Unidos y México, teníamos dos presidentes nuevos y ambos países enfrentaban una nueva relación. El 11 de septiembre puso a reconsiderar a nuestro país acerca de las estrategias de seguridad ante las nuevas amenazas y el nuevo comportamiento de Estados Unidos frente a estas, pero lo que más impactó la agenda fue el mismo hecho de que nuestro país se hallaba en transición y con ella todos sus organismos y aparatos de justicia y seguridad. Por eso la estrategia de seguridad nacional de México es una estrategia en transición que está aprendiendo cómo se va a manejar en el plano interno y cuáles son las nuevas amenazas ante el nuevo desorden mundial que se está viviendo.

El terrorismo es sin lugar a dudas uno de los temas centrales que debe abordar ahora la seguridad nacional. Pero la posibilidad de actos terroristas en México era más bien remota antes del 11 de septiembre. Después de esta fecha se abre la posibilidad debido a la vecindad con Estados Unidos. Pero aunque ahora sean factibles no deben ser las preocupaciones centrales para la estrategia de seguridad de México.

Sin embargo, aunque la seguridad nacional está en un momento de transición, la especialista Ana María Salazar afirma que “para el gobierno de Vicente Fox no existe una definición de la política de seguridad nacional, pues existe una gran indefinición de cuáles son sus prioridades y la forma en que se da a conocer a los ciudadanos no es muy clara a la hora de explicar cuáles son las prioridades, amenazas y acciones que se están impulsando para enfrentarlas. Por esto, para la especialista el concepto de seguridad nacional en el gobierno de Vicente Fox es difusa y confusa”¹²⁴.

Pero lo anterior no es totalmente inherente al actual gobierno, sino a la incapacidad que han tenido los gobiernos mexicanos, incluida la administración actual, para establecer un concepto y estrategias de seguridad nacional. Un ejemplo de esto, lo podemos encontrar en el marco jurídico mexicano, el cual todavía no tipifica como delitos ciertas acciones previstas como lo planteado en la resolución 1373 (2001), en donde se menciona el financiamiento a grupos terroristas. De hecho, retomando a María Cristina Rosas, “la legislación mexicana se encuentra en pañales para lidiar con los nuevos tipos de terrorismo, como por ejemplo el terrorismo cibernético. Este hecho quedó de manifiesto cuando el virus *Syrcam*, aparentemente de cuño mexicano, puso en serios aprietos los flujos de información de servidores tanto en el país como en el resto del mundo. Si ese virus hubiese sido creado en Estados Unidos, al infractor se le hubiera aplicado todo el peso de la ley dado que la normatividad de aquel país sí tiene tipificados los delitos cibernéticos”¹²⁵.

¹²⁴ GONZÁLEZ Jiménez, Ariel. “El desafío de la seguridad nacional”. Entrevista con Ana María Salazar. en: Revista Milenio, 16 de septiembre de 2002, No. 260, año 6, pp. 28-29

¹²⁵ ROSAS, María Cristina. “México y la cruzada contra el terrorismo”. Op. Cit. p. 15.

Aún con todas las dificultades que pudieran tener, los nuevos términos de seguridad en la relación bilateral con Estados Unidos por un lado, y los nuevos términos de seguridad internacional por el otro, hacen que México se vea obligado a definir un concepto de seguridad nacional que responda a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarca desde luego, la integridad territorial y la independencia política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limita a ello. Es imperativo que esa noción de seguridad no tenga una connotación policiaca o militar; deberá ser por el contrario, un término con alcances eminentemente políticos. Una auténtica seguridad del Estado, de acuerdo con Bernardo Sepúlveda, que se convertirá en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional, comprenderá adicionalmente elementos como:

- ‘Fortalecer las instituciones democráticas, eliminando autoritarismos que dañan al conjunto de la comunidad mexicana;
- Respetar los derechos humanos como parte integrante de una cultura política generalizada;
- Reafirmar la existencia de un Estado de derecho, en donde la solidez de un orden jurídico es sustento de garantías individuales y de funcionamiento óptimo de las instituciones gubernamentales;
- Implantar estrategias de desarrollo económico sostenido, favoreciendo una distribución equitativa de la riqueza con los consecuentes beneficios en el equilibrio social;
- Combatir el narcotráfico, por ser un elemento corrosivo de las instituciones del Estado, cuya consecuencia es contaminar a toda la sociedad por sus efectos destructivos;
- Combatir organizaciones terroristas que atentan contra la estructura política de uno o varios Estados;
- Combatir, a escala internacional, el tráfico ilícito de armamentos, lo cual representa una amenaza continua al buen funcionamiento del Estado, por vulnerar el monopolio del uso legítimo de la fuerza;
- Combatir, como fenómeno que socava el tejido político y el desarrollo económico, el problema de la corrupción pública y privada;
- Proteger el medio ambiente para limitar y revertir procesos de desertificación y ampliación de zonas áridas como consecuencia de la erosión del suelo;
- Afianzar los mecanismos de la solidaridad internacional para impulsar el auxilio en el caso de desastres naturales;
- Integrar programas de salud pública para prevenir y eliminar pandemias como el sida, cuyo efecto devastador en todos los ordenes produce daños equiparables a los grandes desastres naturales, pero cuya presencia es permanente y progresiva”¹²⁶.

¹²⁶ SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. “Terrorismo transnacional y seguridad colectiva”. Op. Cit. pp. 42 -43.

A manera de conclusión, podemos decir, que si bien, los factores externos y coyunturales de alguna forma tienden a influir dentro de la conceptualización de la seguridad nacional en México, no son los únicos aspectos determinantes de la misma. El concepto de seguridad nacional en México, independientemente de la capacidad del Estado mexicano para garantizar lo más próximo a una plena seguridad nacional, se mantiene en esencia fiel a la visión tradicional mexicana (la estabilidad política, económica y social interna, y aquellos aspectos que pueden vulnerarla). No obstante, la seguridad nacional mexicana no es rígida en este sentido, pues la dinámica del mundo cambiante exige mayor flexibilidad y adaptabilidad al mismo; esto es, que la seguridad nacional mexicana busca constantemente actualizarse, adaptarse y hacer frente a las amenazas que van surgiendo contra la misma, incluyéndolas así en la agenda de riesgos y ejes de acción, al igual que en su concepto mismo.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre así lo ponen de manifiesto, pues aún con todo lo que significan para las relaciones internacionales contemporáneas, bajo las cuales crece el temor al imperialismo militar de Estados Unidos, y por ende mayor dependencia hacia este país, la seguridad nacional en México, aunque si bien resintió las repercusiones, no se vio sustancialmente trastocada.

Es cierto que los acontecimientos del 11 de septiembre hicieron que el terrorismo, al menos en los primeros meses posteriores a los ataques, pasara a constituirse como un aspecto de gran relevancia y prioridad dentro de la seguridad nacional en México. Aunque la reacción inicial fue lenta e imprevista, se fueron adoptando líneas de acción basadas en políticas y medidas de seguridad al interior del país, así como un amplio margen de cooperación con la comunidad internacional, especialmente con Estados Unidos. Sin embargo, a medida que iba pasando el tiempo, los riesgos que conforman la agenda de seguridad nacional mexicana iban siendo retomados, aunque con el terrorismo ya como una parte importante de la misma.

Por tanto, el concepto de seguridad nacional en México no cambio, pues las nociones tradicionales que le dan sustento mantienen su aceptación en términos ideológicos, aunque esto no significa una parálisis o estancamiento del mismo. Por el contrario, el concepto de seguridad nacional en México se adapta constantemente a los retos venideros, tal como lo demuestra la nueva coyuntura internacional surgida después del 11 de septiembre de 2001.

Conclusiones

De acuerdo a los objetivos señalados y a la hipótesis planteada en la introducción de nuestra investigación, a continuación señalaremos algunas de las conclusiones a que llegamos:

Los objetivos de la investigación consistieron en analizar el concepto de seguridad nacional en México en la política exterior de Vicente Fox, tomando como referencia los periodos comprendidos antes y después del 11 de septiembre de 2001.

La hipótesis que se confirmó fue que en la primera etapa de la gestión foxista (diciembre de 2000 al 11 de septiembre de 2001), la seguridad nacional parece no tener mucha importancia en la política exterior debido al énfasis de incorporar a México en la era de la globalización. En todo caso, cuando el presidente Vicente Fox hace referencia a la seguridad nacional lo hace de manera muy similar a como lo interpretaban las dos anteriores administraciones priistas, esto es, la defensa del territorio nacional, las instituciones políticas, la soberanía nacional, el interés nacional, así como el mantenimiento de la estabilidad interna, entre otros, todo ello tanto de amenazas internas como externas, buscando con ello la estabilidad y desarrollo del país.

No obstante, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas y el Pentágono en Estados Unidos vinieron a una nueva etapa en la política internacional, pues ahora uno de los temas primordiales en la agenda global sería la seguridad nacional. Ante esto, la seguridad nacional cobra mayor importancia para México, pues dada la magnitud e influencia de los hechos, el gobierno de Vicente Fox da amplia prioridad a la seguridad nacional, con lo cual es de cuestionarse si el concepto de seguridad nacional, así como los lineamientos de la política exterior de México tienen que ser modificados de manera sustancial.

La visión de seguridad nacional que está adoptando el gobierno de Vicente Fox después de los atentados del 11 de septiembre, cuya perspectiva tiende a privilegiar los riesgos que provienen del ámbito internacional como el terrorismo, el crimen organizado, y que concede al mismo tiempo un papel relativamente menor a las amenazas internas, al parecer continúa con deficiencias y carencias, ya que aún no quedan claros cuáles son los riesgos que de verdad atentan contra el país o son potenciales a hacerlo; aunque es visible que en el periodo posterior al 11 de septiembre de 2001 los aspectos externos parecen tener mayor relevancia, tras lo cual la política exterior adopta otros márgenes de acción.

A través de la investigación, fue posible llegar a los resultados siguientes:

En el capítulo I se recurrió al análisis histórico ideológico tanto de la política exterior como de la seguridad nacional en México con el fin de determinar aquellos elementos sobre los orígenes y fundamentos que los han consolidado y les han dado sustento.

Se constata así, que desde el siglo XIX, hechos como la independencia de México en 1821, las constantes intervenciones extranjeras (políticas, económicas y militares), así como las dificultades y adversidades que México tuvo para consolidarse como Estado nación y conformar un proyecto nacional, son elementos que han contribuido a formular el cuerpo de principios que sustentan la política exterior de México.

Así mismo, ya en el siglo XX, hechos como la Revolución Mexicana en 1910, la Primera y la Segunda Guerra Mundial (1914-1918, y 1939-1945), la Guerra Fría (1945-1989), así como la Post Guerra Fría (1989-?), han contribuido a complementar los principios de la política exterior, teniendo en ambos siglos, la necesidad de adaptarse a las distintas coyunturas tanto nacionales como internacionales. De esta forma, quedan conformados los principios de la política exterior de México: *no intervención, igualdad jurídica de los Estados, la libre autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, prohibición del uso de la fuerza, el desarme general, así como la cooperación internacional para el desarrollo.*

Mediante dichos principios, la política exterior constituye un instrumento para prevenir y evitar amenazas militares, interferencias políticas o coerciones económicas. La noción de seguridad nacional es un término eminentemente político en donde es preciso considerar a la nación en su totalidad, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, o sus instituciones a modo de determinar el objeto y el medio en que se asienta la política de seguridad. Al existir una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales de México, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral del ámbito interno.

Ciertamente, en lo que respecta a la seguridad nacional, en el siglo XIX podía hablarse tal vez no de seguridad nacional en México, pero sí de aquellos intereses nacionales a los que defiende, esto es independencia, soberanía, autodeterminación de los pueblos, no intervención, defensa del territorio nacional, así como la conformación del Estado nacional. Inclusive, en las primeras décadas del siglo XX el término de seguridad nacional no es empleado por parte de los gobiernos mexicanos.

Aún con toda la influencia que la concepción de seguridad nacional en Estados Unidos en su lucha contra el comunismo y la Unión Soviética ejerce a nivel global durante la Guerra Fría, en México, el concepto de seguridad nacional, o bien esta denominación, no adquirió la relevancia con la que se asumió en otros países. Pero esto no quiere decir que la seguridad nacional, en esencia haya sido un asunto descuidado, ya que los

intereses nacionales mexicanos, defendidos por la seguridad nacional eran los que finalmente definían su conceptualización. La soberanía constituye uno de estos intereses, pues al ser esta la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad sin injerencias de otras naciones, su defensa hace alusión a otros aspectos como la independencia, la protección de la sociedad y las instituciones políticas, o salvaguardar el territorio nacional.

No es sino hasta la década de los 80 cuando comienza a hacerse uso en México del concepto de seguridad nacional, bajo la argumentación de la defensa de los pozos petroleros de intereses extranjeros, las guerras civiles en Centroamérica, y la crisis económica que se vivía en esos años. Esto, más los cambios a nivel global que se suscitaban desde la década de los 80s, hacían que el concepto tradicional de seguridad nacional en México se viera limitado. Es entonces, que en la década de los 90, en especial durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, comienza a abordarse de manera oficial el término en su concepción tradicional, pero esta vez, incluyendo los nuevos retos que amenazan a la misma.

Gracias al análisis histórico-ideológico es posible determinar la relación existente entre la política exterior y la seguridad nacional en México. Lo anterior se fundamenta en que los principios de la política exterior marcan las líneas de acción mediante las que México participa en el ámbito internacional, más también plasman la forma en que México quiere que otros países se relacionen con él, viendo algo así como una postura ofensiva-defensiva, lo cual denota un carácter pacifista.

Posteriormente, fue preciso partir de la Post Guerra Fría, ya que en ella se sitúa nuestro objeto de estudio. La razón de ubicarlo en este contexto radica en la dinámica internacional actual, ya que esta deja de lado el anterior esquema bipolar de enfrentamiento ideológico, y presenta una serie de características propias. Entre ellas, destacan la consolidación de diversos polos de poder (EU-TLCAN, Asia Pacífico-Japón, y Alemania-UE) y el surgimiento de diversos actores como las ONGs, las OIGs o los grandes corporativos transnacionales; la intensificación de problemas como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el deterioro ambiental, las enfermedades, la pauperización de un número considerable de la población, y otros; y también el predominio de la globalización, ya que con ella se adoptan modos de vida, sistemas económicos, políticos y culturales, y globalizan o internacionalizan problemas y situaciones que de inicio son locales o regionales. Lo anterior propicia a que los Estados nacionales adopten otro margen de participación internacional con el fin de enfrentar los nuevos retos del actual contexto internacional, sin importar su condición o ubicación en el mundo.

De aquí que México no ha permanecido ajeno a esta ola de cambios y transformaciones que se dan en la dinámica internacional de la Post Guerra Fría, pues ésta, ha dejado sentir claramente su influencia sobre nuestro

país. En el ámbito externo, México ha desempeñado una política exterior caracterizada por el mayor activismo internacional, buscando con ello una mejor integración con relación a la comunidad internacional, con el fin de adoptar una nueva posición que le permita consolidar sus intereses nacionales.

Por otro lado, la seguridad nacional es otra cuestión que juega un papel muy importante en el actual contexto internacional de la Post Guerra Fría dada la complejidad de temas que conlleva (medio ambiente, contaminación, terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, pauperización de la población, entre otros). Lo anterior, es también compartido por México, dada la necesidad de adaptarse a los retos y complejidades de la dinámica internacional contemporánea, así como hacer frente a los aspectos tradicionales de la seguridad nacional mexicana. Dichos aspectos comprenden entre otras cosas la defensa del territorio nacional, las instituciones políticas, la soberanía nacional, la población civil, todo ello, tanto de amenazas internas como externas; en otras palabras la noción de la seguridad nacional mexicana se basa principalmente en la estabilidad y desarrollo internos.

Ubicado el contexto de la Post Guerra Fría y la situación internacional de México dentro de la misma, fue preciso abordar la política exterior de México, así como la seguridad nacional correspondiente a la administración de Vicente Fox, sobre todo antes y después del 11 de septiembre con el fin de ver si los lineamientos y conceptualización de ambas se vieron trastocadas con los acontecimientos ocurridos en esta fecha.

En lo que respecta a la política exterior de Vicente Fox, es de apreciarse, que ésta, se ha mantenido en torno a un amplio activismo internacional, destacando aquí el multilateralismo, la defensa de los derechos humanos, sin dejar de lado, y por el contrario intensificando más la relación bilateral con Estados Unidos.

Derivado de este activismo internacional, debe destacarse que el principio de la no intervención ha recibido repercusiones, ya que al ejercerse una mayor participación internacional, México tiende más a *intervenir* por así decirlo en asuntos de otros países, ya sea en materia de derechos humanos (Cuba, Chechenia), impulso y promoción de la democracia (Cuba), o mediador de conflictos (Venezuela, Irak-EU, reunificación de las dos Coreas), prestador de ayuda humanitaria (Centroamérica), entre otros. Entonces, sí históricamente México había sido un país intervenido militarmente, paradójicamente hoy, México puede ser visto como un país *interventor* diplomáticamente que actúa en forma benévola.

Por lo anterior, la política exterior llevada a cabo por la administración actual ha sido objeto de diversas críticas, por un lado de quienes están en contra de la misma, argumentando, que aquella tiende más a responder a los intereses transnacionales, principalmente de Estados Unidos, más que a los intereses nacionales; y por el otro

lado, quienes están a favor de la misma, destacando una serie de logros y beneficios, mayor liderazgo a nivel internacional, incremento de las inversiones extranjeras en el país, mayor crecimiento económico, una mejor imagen al exterior, entre otros.

Con respecto a la seguridad nacional, el gobierno de Vicente Fox adopta una noción que se basa principalmente en la defensa del territorio nacional, las instituciones políticas, la soberanía nacional tanto de amenazas internas como externas, así como el mantenimiento de la estabilidad y desarrollo internos, a lo cual busca darle un matiz propio basado en la redefinición, o mejor dicho la adaptación del mismo frente a los tradicionales y nuevos retos. Por tanto, en una opinión integral y propia, la seguridad nacional puede entenderse *como:*

el conjunto de condiciones y elementos que un Estado considera como primordiales (integridad territorial, soberanía, instituciones políticas, sectores estratégicos, intereses económicos, la población, entre otros) para el mantenimiento de su existencia y desarrollo, por lo que identifica los distintos factores de riesgo que amenazan a los aspectos antes mencionados, ya sean internos o externos, así como su relación con el momento coyuntural del que se trate, pues en última instancia este determina o influye en el surgimiento o magnitud de los problemas de seguridad nacional. Es ante ello que el Estado lleva a cabo políticas de seguridad nacional que respondan a sus intereses nacionales, y buscar así una seguridad nacional plena o lo más próximo a ella.

Sin lugar a dudas, es claro que los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron implicaciones para México, sobre todo en lo referente a la seguridad nacional; pero aquí, es necesario distinguir en qué aspectos de la misma se vio afectado. Por un lado, está lo conceptual, que se basa principalmente en las nociones, ideologías, así como la visión y concepto que se tiene sobre la seguridad nacional en México; y por el otro lado, está lo político, el cual se manifiesta a través de las políticas o líneas de acción que adopta el gobierno federal, en este caso en lo referente a la seguridad nacional, como lo son planes de contingencia, medidas de seguridad, planeación de estrategias, entre otros.

Lo anterior queda de manifiesto cuando el terrorismo se convirtió en las primeras semanas posteriores a los ataques terroristas contra Estados Unidos en el principal tema de seguridad nacional, lo que obligó a los países, y desde luego a México, a adoptar políticas y medidas de seguridad nacional. México hizo lo propio, ya que reforzó las medidas de seguridad en las fronteras nacionales, en los aeropuertos, aduanas, carreteras federales, en los pozos petroleros, estableciendo al mismo tiempo una amplia cooperación en materia de logística y servicios de inteligencia con organismos internacionales (ONU, OEA), y agencias de seguridad de otros países, sobre todo Estados Unidos (FBI, CIA).

No obstante, a pesar de las medidas y políticas de seguridad nacional contra el terrorismo, el concepto de seguridad nacional en México, en realidad no se vio modificado, ya que si bien, aquel fue adoptado como una amenaza de importancia a la seguridad nacional, a medida que fue pasando el tiempo, la agenda tradicional de seguridad nacional en México iba siendo retomada.

Lo desarrollado anteriormente resalta los rasgos más importantes de la investigación, la cual contribuye a la formulación de las conclusiones finales. Así pues, se puede afirmar, que la seguridad nacional mexicana no es un fenómeno que haya adquirido importancia exclusivamente en la administración de Vicente Fox. Observando el tema en cuestión con detalle, es posible apreciar que la seguridad nacional en México siempre ha estado presente, aunque bajo otra denominación.

De aquí la necesidad de dejar en claro que en el gobierno de Vicente Fox no se formula un nuevo concepto de seguridad nacional, ni se cambian sus pautas que lo determinan, aunque a simple vista pareciera ser que sí, y muy en especial a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Si se analiza el concepto de seguridad nacional en este gobierno, puede apreciarse que es muy similar en términos generales al de las dos administraciones anteriores. La única particularidad, o tal vez ni eso, es la necesidad de una redefinición, o mejor dicho de una adaptación del concepto de seguridad nacional ante los nuevos retos del siglo XXI.

Puede deducirse entonces, que el concepto de seguridad nacional planteado por el gobierno federal al inicio de la administración de Vicente Fox no parece tener una visión propia y concisa. Además, no parece existir una uniformidad sobre la noción de seguridad nacional, ya que en el discurso oficial, senadores, diputados, funcionarios, el mismo Presidente de la República, así como los intelectuales, cada uno manifiesta una idea distinta sobre lo que es la seguridad nacional en México.

Ahora bien, la idea de afirmar que en el gobierno de Vicente Fox se formula un nuevo concepto de seguridad nacional, o bien se reformulen sus pautas que la determinan emana principalmente a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, cuyas implicaciones en el ámbito internacional son ya conocidas.

Es cierto que estos actos de terrorismo no pasaron inadvertidos en México, pues aunque la reacción inicial fue lenta, gradualmente se fueron adoptando líneas de acción basadas en políticas y medidas de seguridad al interior del país, así como un amplio margen de cooperación con la comunidad internacional, especialmente con Estados Unidos.

Sin embargo, en lo referente al concepto de seguridad nacional no sucedió así. Recién ocurridos los atentados terroristas del 11 de septiembre el terrorismo, tanto en Estados Unidos como en México se convierte en el principal riesgo de seguridad nacional, dejando momentáneamente los riesgos tradicionales de la misma. Pero como ya se mencionó, a medida que pasaba el tiempo, la agenda tradicional de riesgos de la seguridad nacional mexicana iba siendo retomada, pero ya con el terrorismo ocupando un lugar importante dentro de la misma. No obstante, las nociones tradicionales en torno al concepto de seguridad nacional en México, las cuales desde luego incluyen al terrorismo, mantuvieron su aceptación, dándose aún con todas las lagunas y deficiencias que predominan dentro de la cúpula gubernamental. Por tanto, el concepto de seguridad nacional en México no cambió, sólo se adaptó a las nuevas circunstancias emanadas del 11 de septiembre.

De igual forma, deben destacarse también, las posibles repercusiones que la problemática en torno a la seguridad nacional a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron en los principios de la política exterior de México.

Es indudable, al igual que la seguridad nacional, recién ocurridos los actos terroristas del 11 de septiembre, la política exterior se vio en la necesidad de concentrar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, por lo cual se desempeñó un papel más activo. Esta última palabra nos lleva a otra derivada: el activismo. Después del 11 de septiembre, la política exterior de México tuvo una mayor participación en la lucha contra el terrorismo, aunque manteniendo la tradicional e inicialmente continuidad establecida sobre ella. Pero hay que recordar que uno de los vértices de la política exterior propuestos al inicio del gobierno de Vicente Fox es el de tener un mayor activismo internacional, lo que después del 11 de septiembre se lleva a la práctica. Pero este activismo no es exclusivo del 11 de septiembre, pues anteriormente ya se venía practicando, y como se mencionó anteriormente, la no intervención como lineamiento de política exterior ha venido transformándose en un intervencionismo benévolo. Por tanto, los acontecimientos del 11 de septiembre no trastocaron sustancialmente los principios de política exterior, sólo pasan a incluirse dentro de los mismos.

Para finalizar, queda decir, que si bien, tanto factores coyunturales como factores externos han ejercido influencia en la conceptualización de la seguridad nacional mexicana, no son en realidad los únicos que determinan la misma. Los acontecimientos del 11 de septiembre lo demuestran, pues aún con las implicaciones que tuvieron en las relaciones internacionales actuales, el concepto de seguridad nacional en México, aún cuando resintió las repercusiones de los mismos, no cambió, sólo buscó adaptarse a las nuevas circunstancias.

De esta forma, la seguridad nacional de México, cuya conceptualización se basa en la condición con la que el Estado garantiza la soberanía e integridad territorial, las instituciones públicas, la defensa de los intereses económicos, la dignidad nacional, la facultad de actuar con independencia tanto al interior como al exterior, se ha visto influida por factores externos y momentos coyunturales, pero no determinada en su totalidad por los

mismos. El concepto de seguridad nacional independientemente de la capacidad del Estado mexicano para garantizar lo más próximo a una plena seguridad nacional, se mantiene en esencia fiel a la visión tradicional mexicana (la estabilidad política, económica y social, y aquellos aspectos tanto internos como externos que pueden vulnerarla). A pesar de esto, la seguridad nacional de México no es rígida, ya que la dinámica internacional actual exige flexibilidad y capacidad de adaptación al mismo. Es decir, el concepto de seguridad nacional en México busca constantemente su actualización para hacer frente a los retos que delante de sí van surgiendo, incluyéndolos así en la agenda de riesgos y líneas de acción, así como en su esencia misma.

Fuentes de Información consultadas.

Bibliografía y hemerografía.

- AGUAYO Quesada, Sergio, y Bruce Michael Bagley. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones de la seguridad nacional mexicana. S. XXI, México, 1990, 416 pp.
- AGUAYO Quesada, Sergio, y John Bailey (compiladores). Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. S. XXI, México, 1997, 346 pp.
- AGUAYO Quesada, Sergio, John Bailey, et al. Strategy and security in US-Mexican relations beyond the Cold War. Center for US-Mexican studies, California, 1996, 214 pp.
- ALPONTE, Juan María. La política exterior de México en el Nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis. FCE, México, 1993, 428 pp.
- ANDREAS, Peter. “La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre”. Foreign Affairs en español. Vol. 2, No. 1, primavera 2002, pp. 165-175.
- ARENAL, Celestino. Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales. Ed. Tecnos-REI, España, 1994.
- ARNÁIZ Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. Trillas, 2ª ed, México, 1990, 583 pp.
- ARZT, Sigrid. “Estados Unidos, la guerra contra el terrorismo y la seguridad internacional.” Revista Bien común y gobierno, publicación mensual, Fundación Rafael Preciado Hernández, Año 8, No. 95, noviembre, 2002, México, 50 pp.
- ATTINÀ, Fulvio. El sistema político global. Introducción a las relaciones Internacionales. Ed. Paidós, España, 2001, 271 pp.
- BAKER Santa Cruz, Jorge Malcolm. La política exterior de México como instrumento para la preservación de la seguridad nacional. IMRED, SRE, 1ª ed, México, 1992, 65 pp.
- BAYLIS, John, y Steve Smith. The globalization of world politics. An introduction to international relations. Oxford University Press, USA, 1997, 526 pp.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. “Seguridad nacional y transición política: 1994-2000”. en: Foro Internacional, revista trimestral, No. 41, México, octubre-diciembre de 2001.
- BIZBERG, Ilán (Compilador). México ante el fin de la Guerra Fría. COLMEX, 1ª ed, 1998, 397 pp.

- BOBBIO, Norberto. Diccionario de política exterior. V. 22. 1ª ed, S. XXI, México, 1982.
- BOLIVAR Mesa, Rosendo. "Seguridad nacional". Revista de Relaciones Internacionales, revista trimestral, FCPyS, UNAM, No. 69, enero-marzo, México, 1996.
- CHACÓN, Susana. "La política Exterior de México: un año después del cambio de gobierno". Revista mexicana de política exterior, publicación cuatrimestral, febrero 2002, No. 65, IMRED, SRE, México, 2002.
- CID Capetillo, Ileana. "Más sobre el debate acerca de la globalización". Revista política y cultura, Revista semestral, No, 15, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM Xochimilco, Primavera de 2001, México, 2001, p. 72-88.
- COSÍO Villegas, Daniel. "La doctrina Juárez". en: Política exterior de México. 175 años de historia. T. II, 1ª ed, Archivo histórico diplomático, SRE, México, 1985, 791 pp.
- CURZIO, Leonardo. "Estado, soberanía y seguridad nacional". Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública. No. 101, INAP, México, 2000, p. 143 165.
- CUSIMANO, Maryann. Beyond sovereignty. The rise of transovereign problems. St Martin Press, NY, 2000, Cap. 1.
- ESTRADA, Genaro. Genaro Estrada: Diplomático y escritor. Colección del archivo histórico diplomático mexicano. 1ª ed, SRE, México, 1978, 190 pp. P. 135.
- FERNÁNDEZ de Castro, Rafael (coordinador). Cambio y continuidad en la política exterior de México. Ed. Ariel-ITAM, México, 2002, 220 pp.
- FERNÁNDEZ de Castro, Rafael. Introducción al estudio de la política exterior de México. Ed. Nuestro tiempo, México, 1995, 302 pp.
- FERNÁNDEZ de Castro, Rafael. "Política exterior: caminos equivocados". Revista Proceso, revista semanal. No. 1336, México, 4 de junio de 2002.
- FLORES Olea, Víctor. "El canciller viola principios". en: Proceso. No. 1298, revista semanal, México, 16 de septiembre de 2001, pp. 64-67.
- FOX Quesada, Vicente. "La política exterior de México en el siglo XXI". Revista Mexicana de política exterior, Publicación cuatrimestral, No. 66, IMRED, SRE, México, 2002.
- FLORES Olea, Víctor. "El canciller viola principios". Revista proceso, revista semanal, No. 1298, México, 16 de septiembre de 2001, p. 66-67.
- GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. Alianza Editorial, México, 101 pp.
- GARZA Elizondo, Humberto (Compilador). Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. 1ª ed, COLMEX, Centro de Estudios Internacionales, México, 1986, pp.

- GIDDENS, Anthony. Consecuencias de la modernidad. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1994, 166 pp.
- GONZÁLEZ Jiménez, Ariel, y Ernesto Ramírez. “El desafío de la seguridad nacional”. Entrevista con Ana María Salazar. Revista Milenio, publicación semanal, No 260, año 6 p. 28-30, 16 de septiembre de 2002, México, D.F.
- HELD David. Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance. Standford University Press, Londres, 1995.
- HERNÁNDEZ-VELA Salgado, Edmundo. Diccionario de política internacional. Ed. Porrúa, 1ª ed, México, 1996, 583 pp.
- HRISTOULAS, Athanasios. “México y Canadá ante la seguridad continental”. Foreign Affaires en español, vol. 2, no. 3, otoño-invierno 2002, México, D.F., p. 87-96.
- IANNI, Octavio. Teorías de la globalización. Ed. S. XXI, México, 1996, 184 pp.
- KISSINGER, Henry A. La Diplomacia. 1ª ed, FCE, México, 1995, 919 pp.
- MARTÍNEZ Aguilar, Rogelio. “Los nuevos temas de la agenda internacional frente a la globalización”. Revista Economía informa, revista mensual, Facultad de Economía, UNAM, No. 295, marzo, México, 2001, p. 16-20.
- MERCADO, Héctor, y Rodrigo Arrangoiz Raya. “La Seguridad nacional: una realidad de dos caras”. Revista Bien Común y gobierno. Revista Mensual, Fundación Rafael Preciado Hernández AC, México, Año 6, No. 63, Febrero 2000.
- MORALES, V., y Arturo P. del Valle (Compiladores). “La globalización, la integración regional, sus significados y sus contradicciones”. Revista Relaciones Internacionales, No. 80-81, FCPyS, UNAM, México, Mayo-Diciembre, 1999, pp. 17-28.
- OJEDA, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. COLMEX, 2ª ed, México, 1984, 220 pp.
- PIÑEYRO, José Luis, “La seguridad nacional con Zedillo”. Foro Internacional, No. XLI-4, Octubre-diciembre de 2001, COLMEX, México, p. 939-960.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María (Coordinadora). México y la Unión Europea frente a los retos del S. XXI. 1ª Ed, FCPyS, UNAM, México, 1999, 446 pp.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Presidencia de la República, México, 1989.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. Presidencia de la República, México, 1995.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. Presidencia de la República, México, 2001, 157 pp.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Primer Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2001. Presidencia de la República, México, 703 pp.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República, México, 2002, 708 pp.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu constitución. Ed. Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 11ª ed, México, junio, 1997, 435 pp.
- RAIMÓN, Marcelo. "La frontera inteligente de Bush". Revista Proceso, publicación semanal, No. 1349, 8 de diciembre de 2002, p. 59, México, D.F.
- REBOLLEDO Gout, Juan. "En busca de un entendimiento con Estados Unidos". La relación de México con Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio. Rocío Vargas, Remedios Gómez Arnau, y Julián Castro Rea (compiladores), CISAN, UNAM, 1ª ed, Agosto-septiembre de 2001, 402 pp.
- ROSAS, María Cristina. "Fronteras inteligentes". Revista Página Uno. Publicación semanal, No. 1075, 2 de junio 2002, pp. 25-26, México, D.F.
- ROSAS, María Cristina. "México y la cruzada contra el terrorismo". Revista Página Uno. Publicación semanal, No. 1064, 10 de marzo de 2002, pp. 14-15, México, D.F.
- SANTOS Caamal, Mario. La esencia de la seguridad nacional. Centro de estudios superiores navales, México, 1996, 190 pp.
- SEARA Vázquez, Modesto. La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional. Ed. Esfinge, 1ª ed, México, 1970, 254 pp.
- SEPÚLVEDA Amor, Bernardo. Los intereses de la política exterior. FCE, 1ª ed, México, 1999, 100 pp.
- SEPÚLVEDA Amor, Cesar. "Vigencia actual de los principios de política exterior del Estado Mexicano". Revista de Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho, UNAM, Julio-diciembre de 1979.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo. T.1. 15ª ed, ed. Porrúa, México, 1992, 839 pp.
- TORO Dávila, Agustín. "El espacio en la perspectiva de un nuevo orden político-estratégico internacional". Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, publicación trimestral, julio-septiembre de 1996.
- TORRE Villar, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1978, 439 pp.
- VALERO, Ricardo. "Marco histórico de la política exterior mexicana". Revista mexicana de Política exterior. Publicación trimestral, Enero-marzo, IMRED, SRE, No. 10, año 3, México, 1986. p.13-15.
- VARGAS, Rocío, Remedios Gómez Arnau, y Julián Castro Rea (compiladores). La relación de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio. UNAM-CISAN, México, septiembre de 2001, 402 pp.

pp.

- VELÁZQUEZ Flores, Rafael. Introducción al estudio de la política exterior de México. Ed. Nuestro tiempo, 2ª ed, México, 1999, 302 pp.
- VELÁZQUEZ Flores, Rafael. La política exterior de México bajo un régimen democrático. ¿ Cambio o continuidad ? Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés Editores, 1ª ed, México, 2002, 214 pp.
- VEGA García, Gerardo Clemente R. Seguridad nacional: Concepto, organización, método. SDN, México, 2000, 403 pp.
- VELTMEYER, Henry, James Petras y Steve Vieux. Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective of the political economy of structural adjustment. Ed. International political economy series, Gran Bretaña, 1997.
- WHITE, Brian, Richard Little y Michael Smith. Issues in world politics. Ed. St Martin´s Press, EU, 1997.
- ZORAIDA Vázquez, Josefina, et al. Historia General de México. COLMEX, 4ª ed, V. 2, México, 1998.

Mesografía.

- www.agora.net.mx/analisis/benitez.html
- www.cisen.gob.mx
- www.lajornada.com.mx
- www.nonviolence.org/serpaj/mexico/morelos/0800/9.rtf-
- www.segundajuventud.org/spanish/issues/spring-2002/3.usimmigration.htm
- www.seguridadnacionalhoy.com.mx
- www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html