

46
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**DESAFIO DE LA POLITICA MEXICANA DE
SEGURIDAD NACIONAL A FIN DE SIGLO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIATURA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
RUBEN ISAAC HERNANDEZ RICARDEZ**

ASESOR: MTRO. RAUL BENITEZ MANAUT.

MEXICO, CD. UNIVERSITARIA.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco infinitamente a mis padres Rubén y Guadalupe por el apoyo, ayuda y comprensión que me facilitaron alcanzar este primer objetivo.

Gracias a mi hermana Fabiola de quien he recibido motivación y apoyo incondicional.

A mi asesor Raúl Benítez le agradezco por la dedicación y ayuda brindada en la dirección de esta investigación.

A mis amigos les agradezco su compañía, apoyo e impulso para culminar esta meta.

A Juan José y Juan Manuel.

Índice

-Introducción.	1
1. Teoría y conceptualización de la seguridad nacional.	9
1.1. El concepto tradicional de la seguridad nacional.	10
1.1.1 La búsqueda de un nuevo concepto.	15
1.1.2. Necesidad de una reconceptualización de la seguridad.	22
1.2. La interpretación de la seguridad nacional en México.	29
1.2.1. Antecedentes de la seguridad nacional en México.	30
1.2.2. La percepción de la seguridad 1980-1988.	36
2. La seguridad nacional de México en los noventa.	44
2.1. El nuevo concepto de seguridad nacional y las condiciones nacionales: la modernización.	45
2.2. La política de seguridad nacional de fin de siglo: estrategias y líneas de acción.	58
3. Las amenazas a la seguridad nacional mexicana.	79
3.1. El narcotráfico.	80
3.2. Los grupos armados.	98
3.3. Democracia y justicia social.	112
3.4. El desafío a la soberanía	127

4. Hacia una posible seguridad binacional con los Estados Unidos.	142
4.1. Aspectos de seguridad nacional contenidos en el	
Tratado de Libre Comercio.	143
4.2. El petróleo y el rescate financiero de 1995.	158
4.3. Acciones conjuntas contra el narcotráfico.	171
-Conclusiones.	190
-Bibliografía.	202

Introducción

El fin de la guerra fría y bipolaridad, que permearon el ambiente en el que se desarrollaron los problemas mundiales en la óptica de la confrontación Este-Oeste, trae a la par un reacomodo del escenario internacional que, más allá de vislumbrar un marco para la cooperación y el desarrollo de las naciones, presenta una serie de nuevas problemáticas, así como el resurgimiento de las anteriormente existentes, bajo las características de la globalización y la regionalización.

El impacto de la distensión entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética ha tenido repercusiones profundas por lo que respecta a las relaciones internacionales. Se ha modificado el mapa geopolítico y la concepción de seguridad ha rebasado los límites ideológicos y militares para abarcar otras áreas como la económica y la social. El tono ideológico que permeaba las relaciones internacionales ha sido desplazado para dar lugar a una visión pragmática del escenario internacional.

Al tema de la seguridad nacional, por tanto tiempo considerada como materia propia de los aparatos militares, siempre se le relacionó con los aspectos exclusivamente estratégico-militares, a fin de preservar la soberanía e integridad territorial del Estado. En la actualidad, las categorías principales que influyen sobre la seguridad nacional han hecho que esa vieja interpretación se encuentre desfasada en el nuevo orden internacional.

Las viejas directrices que regían el comportamiento de las cuestiones de seguridad han dado un giro para enfocarse en nuevos elementos que, a la postre, constituirán la nueva concepción de la seguridad. Ahora, el escenario mundial apunta hacia nuevos ámbitos que

serán parte fundamental en la formulación y diseño de las prácticas para el establecimiento de la agenda de seguridad nacional de los Estados.

Posterior a la caída del Muro de Berlín y el fin del socialismo real, la seguridad nacional empezó a abarcar nuevos ámbitos de los entes estatales; ya no sólo es lo estratégico-militar lo que asegura la preservación de la soberanía. Ahora, con un mundo más interdependiente, la amenaza a la integridad nacional trascendió el antiguo marco, y elementos como el narcotráfico, la deuda externa, las migraciones, la ecología, el tráfico de armas, etc, atentan contra otros ámbitos de la vida nacional como el económico, el político y el social; empezando a ser considerados como aspectos específicos de la agenda de seguridad de las naciones, los cuales son determinantes para la salud y buen funcionamiento de cualquier Estado.

En ese contexto, el conjunto de las actividades políticas, económicas, militares y sociales que lleva a la práctica el Estado, son esenciales para preservar si no su soberanía (cada vez más atacada por la interdependencia) su seguridad nacional. A partir de esas actividades el Estado tiene los elementos para defender, mantener y promover su interés nacional, siendo éste uno de los elementos constitutivos de la política exterior de los Estados-nación y parte integral de la misma seguridad nacional.

Se entiende por seguridad nacional al conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación. Así, se promueve, mantiene y defiende primero en el terreno diplomático, pero en ocasiones las instancias diplomáticas no son suficientes y son rebasadas por los hechos; de esta manera pasa a ser mantenida y defendida por las Fuerzas

Armadas, por medio de la amenaza del uso, o el uso mismo de la fuerza, esto es, el ejercicio de la defensa nacional.

México no ha sido la excepción en lo tocante a la alteración de sus relaciones con otros países y en especial con los Estados Unidos. Nuestro país ha tenido una relación traumática con el vecino del norte permeada de un temor y suspicacia a lo largo de la historia en el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Ante las nuevas tendencias de procesos globalizantes, México, en la tesis de una nueva política exterior, se inserta en su tiempo y se instala en la política de bloques económicos, entendiendo los cambios mundiales desde una óptica moderna y global. El país se enfrenta a un reto, mejorar la relación con Estados Unidos, y desplegar una política de seguridad nacional de acuerdo al contexto en el que se encuentra inmerso y acorde con el potencial real con que cuenta para que responda a sus necesidades.

La conceptualización de la seguridad nacional se da en los niveles teórico y práctico, y debe adecuarse a los cambios de las sociedades y tomar en cuenta a los actores que interactúan. En lo referente a los propósitos y objetivos de la seguridad se encuentran salvaguardar la soberanía, el territorio, la población y los recursos naturales de la nación, a fin de lograr que ésta sea un elemento que contribuya a la realización de los propósitos de desarrollo y bienestar de la Nación. En este sentido y para estos fines, el papel rector del Estado es determinante.

Con el creciente proceso de globalización e interdependencia mundiales se marcan nuevos retos para una revaloración histórica de la seguridad nacional tanto en la evolución como en la conducción de las sociedades nacionales. Es necesario articular elementos tales

como democracia, justicia social y soberanía para conformar un concepto básico de seguridad nacional.

Al igual que se están dando los cambios en las distintas esferas de las relaciones de México con el exterior, el concepto de seguridad nacional mexicana también se ha ido transformando y, a decir de Sergio Aguayo, ha sido una "transformación desigual que está viviendo el concepto de seguridad nacional mexicana. Aunque su utilización en México y Estados Unidos es cada vez más frecuente, por lo general se ignora la forma en que ha sido utilizado y cómo ha evolucionado. Entenderlo tiene sentido porque la dirección que tome su uso y práctica será decisivo en el futuro de México y de la nueva relación que este país está creando con Estados Unidos y el mundo"¹.

Es por este motivo que resulta necesario evaluar los alcances, límites, riesgos y contradicciones de los conceptos de seguridad nacional que se están manejando actualmente en el país, ya que no es lo mismo cuando se habla de la seguridad interna que cuando se habla de la seguridad nacional y mucho menos se le puede confundir con la seguridad del grupo en el gobierno.

Es importante también el hecho de que en esta nueva fase de las relaciones internacionales se agregan a la agenda un mayor número de fenómenos considerados como amenazas a la seguridad, ya no es solamente el narcotráfico la única amenaza, ahora el terrorismo, el tráfico ilegal de armas y de personas, el lavado de dinero, las organizaciones criminales internacionales y la explotación ilegal de los recursos naturales se presentan como amenazas potenciales a la soberanía y seguridad nacionales.

¹ Sergio Aguayo, "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Riordan Roett, (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los 90*, México, Siglo XXI, 1992, p. 86.

Ante estas circunstancias resulta necesario revisar y hacer una evaluación de la política mexicana de seguridad nacional, de sus acciones y usos, ya que a partir de ésta, y en coordinación con la política exterior e interior se trazará el camino a seguir para lograr los objetivos e intereses nacionales que el Estado se proponga como principal agente rector del avance o retroceso de nuestro país.

El origen y fin del Estado está vinculado a la seguridad nacional y esto es implícito porque el mismo concepto de seguridad nacional se refiere a la protección, defensa y salvaguarda de lo que es propio, es por eso que la seguridad es una de las causas de Estado cuya tarea es la seguridad del territorio, de la población y de las instituciones.

Por otra parte, existe una íntima relación entre seguridad nacional y soberanía. A partir de este punto se desprende una interrogante: ¿hasta qué punto la globalización exige una nueva seguridad, ya no estrictamente nacional?, por ejemplo en los mercados, finanzas, integraciones, etc.

Últimamente se ha venido hablando de la idea de una posible seguridad binacional entre México y los Estados Unidos. Antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se hablaba de esto en México como algo posible a ser sujeto de seguridad nacional; en Estados Unidos desde el principio el acuerdo fue considerado como asunto de seguridad nacional. A partir de su entrada en vigor se puede ir cristalizando la idea de la seguridad binacional mediante aspectos como la migración y el narco tráfico, (podría ser incluso el terrorismo como respuesta a la ausencia de los comunistas). El fenómeno de una posible seguridad binacional no sólo reside en las políticas llevadas a cabo, sino también en

las acciones y en los hechos. México ya camina hacia la seguridad binacional, entendida ésta en la concepción amplia de la seguridad nacional.

En México (1997) existen nuevos actores políticos, económicos, sociales, etc, por lo tanto se necesita una nueva lectura de la seguridad nacional, ya que la correlación de fuerzas se ha ido transformando y por ende el propio concepto. El reto es incorporar la opinión de la sociedad para reformularlo.

De acuerdo con los planteamientos anteriores, el propósito de este trabajo es abordar el tema de la seguridad nacional para analizar su evolución, contenido y estructuración. El punto de partida de esta investigación radica en la importancia que reviste para nuestro país en un momento clave para el futuro de México como una nación potencialmente desarrollada.

En el primer capítulo se describe el surgimiento de la seguridad nacional, su evolución en las relaciones internacionales y consolidación como teoría. Grandes acontecimientos como la I y II Guerras Mundiales, las dictaduras militares en América Latina y la división del mundo en dos grandes bloques ideológicos que originaron el conflicto Este-Oeste, permitieron que se hiciera uso del concepto de manera que se adaptara a las necesidades de los gobiernos, dando origen al concepto tradicional.

Posteriormente, surgieron diversas concepciones de lo que se entendía por seguridad nacional. Los cambios en el escenario internacional dieron la pauta para que se hiciera necesaria la reconceptualización. En México este proceso también tuvo lugar y se abordan, en la segunda parte del capítulo, los antecedentes, la interpretación que se hizo del concepto

y de manera especial la percepción del mismo en el periodo 1980-1988, en el cual surgió y se consolidó el cambio en el modelo de desarrollo.

El capítulo segundo se centra en el desarrollo de la política de seguridad nacional instrumentada en México a partir de la década de los noventa, a la luz de la nueva agenda y reconceptualización en la materia y su relación con las condiciones nacionales. En especial se hace un análisis de la relación que se desprende entre seguridad y *modernización* y las implicaciones y riesgos para el país inmersos en la política del *cambio estructural*, así como las estrategias a seguir en la política de seguridad de fin de siglo planteadas por la actual administración.

En el tercer capítulo se describen las amenazas a la seguridad nacional mexicana, en específico los casos del narcotráfico, los grupos armados, la democracia y justicia social y la soberanía. Debido a la amplia gama de temas que en la actualidad son considerados como materia de seguridad nacional, se optó por estudiar los fenómenos antes mencionados, considerando que en el contexto histórico actual están consideradas entre las principales.

De ninguna manera se busca hacer entender al lector que éstos sean los únicos factores que atenten contra la seguridad de la Nación. La contaminación ambiental, la explosión demográfica, los intercambios comerciales desiguales, el tráfico ilegal de armas y de personas, el lavado de dinero y la explotación ilegal de nuestros recursos, entre otros, son también potenciales amenazas a la seguridad del país, sin embargo, el desarrollarlos excedía los límites planteados por la investigación.

En el cuarto y último capítulo se hace una evaluación de la posibilidad y viabilidad de una seguridad binacional con los Estados Unidos. Se toman como referentes básicos

aspectos de la relación bilateral que han permitido un mayor acercamiento entre los dos países como el Tratado de Libre Comercio y sus implicaciones para la seguridad de México, la crisis económica de fines de 1994 y la reacción estadounidense con el paquete financiero de rescate y el desarrollo de las acciones conjuntas contra el narcotráfico.

Con base en el desarrollo del presente trabajo se hace un análisis de la posición que México ha mantenido en la ejecución de sus políticas nacionales. Se analizan, asimismo, los pro y contra de esas acciones y la posibilidad de encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país actualmente, así como la utilidad de desplegar una política de seguridad nacional que ayude a dar respuesta a las situaciones de apremio que ponen en peligro la viabilidad del país.

1. Teoría y conceptualización de la seguridad nacional

Los orígenes de los estudios sobre seguridad podrían remontarse más allá de varios siglos, cuando los monarcas buscaban la mejor forma de defender sus reinos de sus enemigos; sin embargo, no es propósito de este capítulo el retomar el concepto de seguridad desde sus primeras manifestaciones. Para los fines de este trabajo se ocuparon únicamente algunos de los planteamientos y opiniones vertidas a partir de los últimos cincuenta años como resultado de un nuevo pensamiento en el campo de la seguridad de las naciones, producto del final de la segunda confrontación mundial.

Al término de la Segunda Guerra Mundial el mundo se encontró dividido en dos grandes bloques, que a la postre representarían el campo de influencia de los vencedores. Para 1945 solamente dos Estados tenían el carácter de superpotencia (las potencias del período entre guerras ya habían sido desplazadas del sistema de poder) debido al gran poderío militar con el cual contaban. La Unión Soviética y los Estados Unidos dirigían el destino del mundo, implantando a la vez un sistema internacional bipolar. De esta confrontación surgió la necesidad de implementar nuevas formas de defensa y militarismo, y es cuando a la par el concepto de seguridad nacional tiene ante sí un significado fundamental en las políticas nacionales.

El problema de la seguridad ha sido motivo de obsesión en un siglo en el que se han vivido dos guerras mundiales, revoluciones, guerras internas y guerrillas, levantamientos sociales, insurrecciones e invasiones militares.

1.1. El concepto tradicional de la seguridad

La seguridad es generalmente considerada como una precondition del orden humano y de su existencia como tal. Su búsqueda en un mundo peligroso y potencialmente anárquico es una cuestión de alta prioridad, es parte de la razón de Estado. A partir de estos razonamientos los Estados desplegaron una serie de políticas que hicieran posible la defensa de sus intereses, territorios, poblaciones, mares, recursos, etc., dando la pauta para que se impusiera la práctica de la seguridad nacional.

En gran medida el término *seguridad nacional* es un concepto tradicionalmente estadounidense, asimismo tiene un origen relativamente reciente. Algunos de los primeros elementos de la *seguridad nacional* como teoría se encuentran contenidos en el trabajo de Walter Lippman *US Foreign Policy* de 1943: una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.

“Fue solamente después de la Segunda Guerra Mundial que la seguridad nacional entró en el vocabulario estratégico, en respuesta a la necesidad de un nuevo concepto que reemplazara viejos términos como asuntos militares, política exterior y asuntos exteriores”²

En un contexto como el que ofrecía el segundo periodo de posguerra se hizo evidente la necesidad de que los Estados fortalecieran la idea de la unidad e identidad nacional, exacerbando tanto al interior como al exterior la noción de mantener tal unidad, su preservación implicó la búsqueda de la seguridad, que se ha convertido en algo esencial. De

²Peter Mangold, *National Security and International Relations*, Routledge, New York, 1990, p.2.

esta manera "si la seguridad de la nación es considerada como ley suprema, y la defensa y supervivencia son el núcleo de la política exterior, entonces la búsqueda de la seguridad se convierte en llave determinante de las relaciones internacionales"³. Esta es una visión de lo que puede constituir la seguridad nacional, se entiende en este planteamiento que uno de los ejes sobre los cuales se mueve el sistema internacional es el alcance y mantenimiento de la seguridad respecto a los objetivos de las demás unidades estatales.

En esa interacción, los Estados toman decisiones y llevan a la práctica acciones definidas a fin de alcanzar y/o mantener su seguridad. Por tanto, en una conceptualización tradicional la seguridad nacional es "la condición en la que un país está relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar o actos de destrucción masiva). Tal seguridad puede, en principio, darse porque surgen nuevos peligros que no existían en ese tiempo"⁴. Podría pensarse que ante una situación de supuesta ausencia de amenazas se tiene un sistema internacional estable, pero no es así, puesto que la estabilidad del sistema es en grado significativo una función del nivel en el cual los Estados se sienten y son vulnerables a las intenciones de otros.

En torno a la seguridad (entendida en su interpretación tradicional) existe toda una gama de proposiciones que se han hecho para definir este concepto. En primera instancia, tradicionalmente la seguridad se refiere a estar libre de peligro, tanto física como psicológicamente, de amenazas que tengan su origen en fuentes internas o externas. Ante

³ Ibidem, p. 4

⁴ Gene Sharp. "En torno a la definición de seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley. (comps). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 92.

una situación de peligro latente, el poder de un Estado le brinda prestigio, el cual es a la vez su reputación para usar su poder. Así, a mayor reputación el Estado se verá menos obligado a actuar, ya que difícilmente será desafiado. Otros serán intimidados por el supuesto de que sus ataques serán fácilmente rechazados.

Bajo esos patrones, la doctrina de la seguridad nacional tomó su base en un militarismo a ultranza, entendiendo a la mayor capacidad de poder militar como el mejor garante de los intereses e integridad nacionales. En este contexto, las posibilidades de aumento y mantenimiento de dicha capacidad marcaron una gran brecha de desigualdad entre unos débiles y otros poderosos. La inestabilidad del sistema internacional estaba implícita desde su creación, de esta manera una "precondición del orden internacional fue la desigualdad internacional. Algunos Estados han sido más fuertes y han tenido mucho más influencia que otros"⁵.

Desde otro punto de vista, la seguridad nacional es un término de conveniencia política puesto que es más usual hablar de seguridad nacional que de poder militar, de igual forma, es muy difícil juzgar una necesidad cuando ésta es automáticamente etiquetada como vital a los intereses nacionales y cuando la distinción entre los fines a asegurar y la intención por la cual necesitan asegurarse no es propiamente explicada.

Esta es una situación de inseguridad ante lo que es inesperado, pero la inseguridad, después de todo, es una condición más que un fin, es un producto de la estructura del sistema internacional. La escuela realista, la más activa durante la guerra fría, se preocupaba más por el poder, al extremo que la seguridad era vista como un derivado de la lucha por el

⁵ Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations: the Search for National Security in the 19th and 20th Centuries*, Cambridge University Press, 1989, p.33.

mismo poder. Así el pensamiento realista construyó el concepto tradicional de la seguridad con base en problemas puramente de defensa militar y de seguridad interna.

“Pese a las críticas que se podrían hacer al concepto tradicional, por lo menos representa una teoría coherente, aunque limitada, de la seguridad nacional: se busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político. De acuerdo con esta conceptualización la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir a la invasión extranjera”⁶.

Las limitaciones de esta concepción de la seguridad saltan a la vista, toda vez que en su interpretación se hace referencia no a la seguridad de la nación entendida en su colectividad, sino a la del gobierno. Esta definición “le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, a la nación o a la sociedad; supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los ‘legítimos’ intereses nacionales del gobierno en turno”⁷.

A partir de los intereses nacionales, el Estado se constituye como el único garante de la seguridad de la nación bajo la premisa de contar con los recursos y elementos suficientes para hacerlo frente a otros Estados. Estos argumentos han ocasionado que los estudiosos del tema acostumbren equiparar a la seguridad nacional con la estatal.

En suma, se afirma que este concepto se entiende como toda acción anticipada para disminuir o evitar peligros o riesgos, es decir, la salvaguarda y preservación de lo que es propio, de las condiciones que se han mantenido en una sociedad bajo la tutela estatal y es función del Estado ya que es éste la institución que concentra el poder. Es “el Estado el que

⁶ Richard Rockwell C. y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de... Op. Cit.*, p.44-45.
⁷ *Ibidem*, p.45

actúa como el agente que protege a la nación de las amenazas que surgen de las acciones que otros Estados realizan en su propio interés. Bajo estos términos es que existe una teoría de seguridad nacional”⁸.

Dentro de esa óptica, “para la mayoría de los países, la política de seguridad nacional consiste primordialmente en garantizar la supervivencia y autonomía de la nación en la comunidad internacional, y en procurar la invulnerabilidad del territorio, de la población y de los recursos naturales dentro del patrimonio terrestre y marítimo”⁹ por medios bélicos, con la amenaza o con el uso mismo de la fuerza.

La característica que predominó y dio fuerza al concepto tradicional de la seguridad nacional fue el tensionamiento de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, producto de la naciente guerra fría. El desarrollo tecnológico de armamento y la creación y perfeccionamiento de armas de destrucción masiva fueron la base de la seguridad.

“Así, el concepto primario y, por ende, tradicional de seguridad se basó en torno a la prevención de tipo militar, que emergió con una carga ideológica anticomunista, consecuente con la paulatina agudización de la guerra fría”¹⁰. El análisis tradicional de la seguridad nacional se concentró en los preparativos militares, aún cuando no existiera una amenaza directa de agresión.

Sin embargo, en un sistema internacional que no es estático, los cambios en la forma de percibir la seguridad han sido posibles en gran medida gracias al fin de la guerra fría y del

⁸ Richard Rockwell, *Op. Cit.*, p.56.

⁹ Volker Lehr, “La seguridad nacional ante la actual coyuntura estratégico-militar”, en *Anuario mexicano de relaciones internacionales*, Vol. V, primera parte, México, ENEP Acatlán, UNAM, 1984, p.197.

¹⁰ Hector Castañeda Jiménez, *Seguridad Nacional. México ante el nuevo orden internacional*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, México, 1994, UNAM, FCPyS, p.20

conflicto Este-Oeste. Actualmente se reconoce que las amenazas a la seguridad pueden originarse en situaciones más allá del plano puramente estratégico-militar.

Ante las nuevas condiciones mundiales se hace patente la necesidad de ampliar, corregir o reelaborar el concepto de la seguridad nacional, a fin de alcanzar uno que tome en cuenta la identificación de aspectos no militares de seguridad, que expresen el complejo proceso de la interdependencia en las relaciones internacionales de nuestros días.

"Lo que se necesitaría en las nuevas reconceptualizaciones es una nueva teoría de seguridad que incluya un rango mucho más amplio de relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos estos frentes, y que oriente a los analistas a la construcción de clasificaciones y métodos útiles"¹¹.

1.1.1. La búsqueda de un nuevo concepto

El fin de la guerra fría es, indudablemente, el suceso político más importante de la última década. El escenario mundial se caracteriza por los procesos de globalización e interdependencia, integración y regionalización. El orden internacional bipolar dejó su lugar a un nuevo sistema de tipo multipolar en donde el poder militar, económico y político es repartido en diferentes centros de poder. A la par, se vislumbra el resurgimiento de nacionalismos y fanatismos que provocan inestabilidad y conflictos en gran parte del mapa mundial.

¹¹ Richard Rockwell, *Op. Cit.*, p. 63.

El impacto de la distensión entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética ha tenido repercusiones profundas por lo que respecta a las relaciones internacionales. Se ha modificado el mapa geopolítico y la concepción de seguridad ha rebasado los límites ideológicos y militares para abarcar otras áreas como la económica y la social. El tono ideológico que permeaba las relaciones internacionales ha sido desplazado para dar lugar a una visión pragmática del escenario internacional.

Al tema de la seguridad nacional, por tanto tiempo considerada como materia propia de los aparatos militares, siempre se le relacionó con los aspectos exclusivamente estratégico-militares, a fin de preservar la soberanía e integridad territorial del Estado. En la actualidad, las categorías principales que influyen sobre la seguridad nacional han hecho que esa vieja interpretación se encuentre desfasada en el nuevo orden internacional.

Las viejas directrices que regían el comportamiento de las cuestiones de seguridad han dado un giro para enfocarse en nuevos elementos que, a la postre, constituirán la nueva concepción de la seguridad. Ahora, el escenario mundial apunta hacia nuevos ámbitos que serán parte fundamental en la formulación y diseño de las prácticas para el establecimiento de la agenda de seguridad nacional de los Estados.

Ante tales circunstancias, resulta obvio el replantear el concepto de seguridad nacional en aras de adecuarlo a las condiciones dadas por la nueva dinámica mundial. Es claro que no hay que dejar de lado la esencia del concepto que nos indica que la seguridad comprende la salvaguarda del territorio (incluyendo el espacio aéreo, el subsuelo y los mares territoriales), la protección de los habitantes y el mantenimiento de la soberanía nacional en el sentido de poder manejar los asuntos internos sin injerencia del exterior.

Una nueva definición de la seguridad nacional podría adecuarse a “la habilidad de preservar la integridad física y territorial de la nación; mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos razonables; proteger su naturaleza, instituciones y gobierno de la perturbación del exterior; y controlar sus fronteras”¹².

Desafortunadamente, esta definición aún no satisface completamente la idea de una definición integral y globalizante, ya que a pesar de tener la certeza de lo que se quiere asegurar en el nivel nacional, esto no es necesariamente un sinónimo de seguridad.

Otro intento interesante en este sentido indica: “podríamos definir la seguridad nacional como el conjunto de estrategias, políticas, 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 de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes”¹³.

Este planteamiento busca una visión complementaria de los factores que interactúan en la nación. Sin embargo, sigue considerando al Estado como el único instrumento capaz de lograr dicha tarea. Actualmente podría considerarse que no sólo el Estado debería ser la única instancia para decidir los intereses nacionales, políticas, normas o reglas, para lograr una vida armónica y segura. Es necesario encontrar fórmulas que hagan posible que las decisiones que atañen a un Estado (con población, territorio y gobierno) se tomen de manera

¹² Peter Mangold, *Op. Cit.*, p.4.

¹³ Edmundo Hernández-Vela Salgado, “La seguridad nacional en México”, en *Anuario mexicano de relaciones internacionales*, Vol. IV, primera parte, México, ENEP Acatlán, UNAM, 1983, p.359.

conjunta incluyendo a los sectores representativos de la nación y las actividades y organización de esos sectores para desarrollar y fortalecerla.

Una preocupación inmediata de la seguridad es la complejidad de los factores que determinan el grado de riesgo a los cuales el Estado se enfrenta. En este sentido, "la racionalidad brinda una mayor contribución a la seguridad, también deja en claro que es improbable que entendamos la política de seguridad nacional sin intentar una apreciación completa de los funcionamientos de lo irracional y la frecuencia con la cual los Estados razonan ante el temor"¹⁴. También es evidente que la seguridad, si bien es una prerrogativa nacional, no necesariamente debe ser un asunto exclusivamente estatal. El hecho de que el Estado permanezca como el objeto primario de la política de seguridad, no significa que sea el único instrumento. Hay en el presente una urgente necesidad de encontrar complementos a las ideas tradicionales y buscar una mejor comprensión de lo que se entiende al referirse a la seguridad nacional.

Un planteamiento más completo y aproximado a una definición globalizante de la seguridad nacional es el que permite a la nación su combinación, de tal manera que pueda proporcionarle el grado de garantía deseado. Desde esa perspectiva, y porque la seguridad nacional refleja a la nación como un todo, es que se puede hablar del sentido globalizador de la misma.

"Ella debe proporcionar el clima de orden y tranquilidad, prerequisite para las demás actividades nacionales que conducen al progreso, al desarrollo, y en suma al bien común de la nación... No obstante, la seguridad nacional no es exclusiva del Estado, más aún, involucra a toda la nación. En efecto, no se trata tan sólo de la garantía de existencia

¹⁴ Peter Mangold, *Op. Cit.*, p. 10.

del Estado, sino de la nación con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. La seguridad, como bien de una nación e imperativo moral de su sobrevivencia, exige cooperación de la comunidad nacional como un todo¹⁵.

El planteamiento anterior representa un buen intento por readecuar la seguridad a las nuevas condiciones imperantes surgidas a raíz del cambio en el sistema internacional y la ubica en un plano amplio e integrador de la vida de los Estados nacionales.

Para lograr un estadio de tal naturaleza al interior de cada nación, sería necesario que el desarrollo de las relaciones internacionales contara con una evolución de mayor cooperación. Una situación como la planteada, muy probablemente tendría un efecto considerable en el sistema internacional, no sólo porque los rivales tengan mayor disposición a reducir el número de conflictos en los que se han visto indirectamente involucrados, sino porque también algunos de los nuevos conceptos, los cuales brindan mayor alcance en sus relaciones, podrían tener una aplicación internacional más amplia.

De esta manera, con las recientes percepciones de una interdependencia en la cual están basados los elementos más ambiciosos de la reconceptualización de la seguridad, es muy factible que la seguridad pueda desarrollarse en "un estado del orden internacional en el cual la seguridad sea disfrutada como un bien común por los Estados. En su más amplio sentido, es la descripción de un estado del orden internacional en el cual el derecho al desarrollo en libertad de amenazas externas, y en el que el principio de la autodeterminación sea respetado para todos los pueblos"¹⁶.

¹⁵ José Thingo Cintra. *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. Documento mimeografiado, México 1991, p. 53, citado en Héctor Castañeda Jiménez, *Seguridad nacional. México ante...Op. Cit.*, p. 17-18.

¹⁶ Peter Mangold. *Op. Cit.*, p. 80.

Si fuéramos capaces de aceptar esta situación como una posibilidad real, podríamos seguir avanzando en el camino hacia un nuevo acercamiento, potencialmente más constructivo, en la implantación de un orden internacional más estable y seguro y, por extensión, el concepto de seguridad tendría un uso más allá de los aspectos de defensa y estrategia. Su aplicación tendría cabida en otros órdenes de la vida nacional, como un medio que contribuya al logro de las aspiraciones de las naciones.

En el camino hacia la búsqueda de un nuevo concepto de la seguridad nacional se hacen presentes nuevas variantes que influyen de manera directa en los esfuerzos por reconceptualizarla. El cambio en las tendencias mundiales da la posibilidad de incluir argumentos novedosos, que dentro de la visión tradicional no se consideraban como asuntos de seguridad nacional. Asimismo, existen modernas amenazas potenciales a la seguridad.

Dentro de la corriente renovadora de la seguridad, algunas "reconceptualizaciones han expandido el concepto de seguridad e incluyen una serie más amplia de amenazas potenciales a las sociedades civiles, y no sólo a sus instituciones militares... Sus argumentos empíricos apuntan a un desarrollo en el ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y la sustancia de los problemas de seguridad nacional"¹⁷.

En un contexto como el actual, en el que las circunstancias cambian radicalmente, existe la oportunidad de alterar el curso de la civilización cambiando la forma de pensar en la manera de conducir las relaciones internacionales. Se necesita una visión global con lineamientos coherentes para la conducción de los asuntos internacionales, planear cómo conducirlos, con cuáles recursos y en qué orden de prioridades. Se necesita en primer lugar "una revaloración pública del objetivo y dirección en el nuevo orden mundial y reestructurar

¹⁷ Richard Rockwell, *Op. Cit.*, p.54.

completamente el acercamiento a la 'seguridad', cómo se organiza y cómo opera. Adoptar una concepción posrealista de cómo opera el mundo actual, el escenario apremia hacia una seguridad no nacional, sino global, ya que los problemas no afectan a un solo Estado, muchos afectan a la humanidad. No puede haber seguridad si el mundo en su totalidad no es seguro, a la vez se presenta un posible viraje hacia el multilateralismo"¹⁸.

La seguridad no puede seguir siendo considerada puramente como un fenómeno militar que debe ser medido sobre amenazas externas, al contrario debe ser construida en términos más robustos que tomen en cuenta la gran variedad de amenazas internas hacia el bienestar y la cohesión nacional.

Una alternativa, en orden de prioridades, podría darse como sigue: "educación para enriquecer el pensamiento, la cultura y la capacidad del país; ciencia y tecnología para asegurar buenos márgenes de competitividad y mejorar la calidad de vida; revitalización económica para expandir recursos y aumentar las inversiones con fines de crecimiento de largo plazo; seguridad colectiva que descansa sólo en la acción colectiva compartiendo riesgos y oportunidades; cohesión doméstica para aminorar los males que producen las diferencias raciales, la pobreza, etc; y, protección del ambiente para preservar la integridad y la salud, previniendo y mitigando los efectos de los desastres naturales y asegurando la disponibilidad de los recursos necesarios para mantener un buen nivel de vida"¹⁹.

¹⁸ Gregory Foster, "America and the New World: a Security Agenda for the Twenty-first Century", en *Strategic Review*, No. 2, Vol. XXI, Washington, D.C., U.S. Strategic Institute, Spring 1993, p.22.

¹⁹ Gregory Foster, *Op. Cit.*, p.25.

“En el lado contrario del espectro de la seguridad nacional se encuentran aquellos que han llegado a la conclusión de que el fin de la guerra fría y de la era bipolar significa a la vez el fin del mismo concepto de la seguridad nacional”²⁰.

El punto a resaltar reside en que no obstante la desaparición de las visiones previas sobre la seguridad y el cambio en el escenario mundial, el concepto no está en desuso, por el contrario, va tomando mayor fuerza y se revitalizará paulatinamente conforme se desarrollen las condiciones tanto al nivel de pensamiento como en los hechos diarios de las naciones, para llenar el vacío conceptual en el que se encuentra el término.

El problema al que debe enfrentarse el estudioso de la seguridad nacional es que éste es un concepto sumamente poderoso, su aparente sencillez y la seducción que provoca son demasiado atractivos. Al respecto, el aceptar el reto de buscar un concepto más adecuado a las condiciones actuales, implica tomar en cuenta que el concepto en lugar de perder valor y vigencia en un orden posbipolar, va ganando cada vez mayor fuerza e interés. Pero lo más importante es que continúa en el vocabulario en un momento en que la eficacia del Estado como la unidad primaria de organización de la seguridad está puesta en duda.

1.1.2. La necesidad de una reconceptualización de la seguridad

Como el concepto tradicional se construyó basado en el contexto del enfrentamiento bipolar, su sostén estuvo cimentado en torno a problemas de defensa militar, de estrategia y de seguridad interna. Los aspectos concernientes a otros procesos de los Estados-nación como

²⁰ Theodore Sorensen, “Rethinking National Security”, en *Foreign Affairs*, No. 3, Vol. 69, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, Summer 1990, p. 3.

los económicos, políticos y sociales, incluso los culturales, no tuvieron la importancia que ahora revisten.

Es por ello que se evidencia la necesidad de apelar a nuevas formas: el elaborar un concepto que manifieste cuáles son las interacciones entre los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y de identidad con la seguridad nacional. El marco que permite iniciar el proceso hacia la reconceptualización de la seguridad lo constituyen de manera notable las grandes transformaciones en el mapa mundial, que han hecho que el viejo concepto de la seguridad pierda aplicabilidad, debido a las nuevas tendencias que actualmente se desarrollan en las relaciones entre Estados, permeadas por un aumento considerable de la interdependencia y de los procesos integracionistas.

En palabras de algunos autores sobre seguridad, los factores que de alguna u otra manera llevaron a la necesidad de reconceptualizar la seguridad tienen su origen en varias razones. La primera fue el fin efectivo de la guerra fría, al menos en el plano ideológico, que puso en enfrentamiento permanente al Este y al Oeste. Una más se encuentra en el complejo y acelerado cambio que se vive en el mundo. Los dramáticos avances en la transportación y en las telecomunicaciones han hecho al mundo un lugar mucho más pequeño de lo que era algunos años atrás.

Otros factores que conducen al replanteamiento de la seguridad los encontramos en “el aumento en el flujo de gente, información, finanzas, materiales, servicios y en los efectos de salud y del medio ambiente a lo largo de las fronteras nacionales, que son en la actualidad sinónimos de globalización e interdependencia”²¹. Como ya se ha apuntado, las amenazas a la seguridad se manifiestan en muchas formas no tradicionales, y son éstos factores que se

²¹ Gregory Foster, “America...”, *Op. Cit.*, p. 21.

suman a la necesidad de la reconceptualización: terrorismo, tráfico de drogas, nacionalismos y fundamentalismos religiosos, deuda, inmigración, degradación del ambiente e incluso el SIDA, podrían considerarse como los más obvios.

En un escenario así, los conflictos se dan de muy diferentes maneras y en fluctuantes niveles de intensidad, a tal grado que las concepciones prevaletientes de guerra han perdido, ante algunas situaciones, su amplio margen de acción. La bipolaridad ha dado paso a la multipolaridad y la confrontación Este-Oeste ha sido suplantada por nuevas formas de relaciones Este-Este, Oeste-Oeste y Norte-Sur que aún no han podido consolidarse del todo.

En todas sus manifestaciones, positivas o negativas, el cambio implica crisis al alterar un orden establecido. De esta forma, el avance de los procesos de diversa índole en todo el mundo lleva implícita esa crisis, es en ella en la cual se encuentra involucrado el replanteamiento de la seguridad. Es también en ese cambio en donde se ponen de manifiesto las nuevas necesidades de los Estados-nación. Si se toma en cuenta que el problema de la seguridad ha sido prioritario a lo largo de la historia, bajo estas condiciones también lo es su nuevo entendimiento.

En su concepción tradicional, el realismo político, una de las teorías de las relaciones internacionales, fue una de las bases sobre la que se sustentó la teoría de la seguridad nacional. Las modificaciones del sistema internacional permiten que la reconceptualización de la teoría de la seguridad encuentre su sustento en otra de las teorías explicativas del escenario internacional: la interdependencia. Aunque no sea considerada por la mayoría de los estudiosos y analistas del tema, se afirma en algunos estudios que es la de mayor aplicabilidad a los actuales conceptos de seguridad.

El enfoque o propuesta alternativo más importante se conoce generalmente como la teoría de la interdependencia. Como en el realismo, en esta escuela se ve al sistema internacional como esencialmente caótico y conflictivo, pero se insiste en una infinidad de relaciones interdependientes, en la decadente utilidad de la fuerza militar y en la importancia de que se establezcan y mantengan los instrumentos de cooperación.

“Los teóricos de la interdependencia reconocen que la creciente complejidad de las interacciones globales significa que no hay una jerarquía fija de temas, sino que se trata de series de preocupaciones cambiantes que también incluyen prioridades no militares. En un mundo así, la noción de seguridad nacional inevitablemente se hace una categoría más amplia que trasciende los problemas tradicionales de defensa militar o seguridad interna e incluye el desarrollo, el progreso social, la defensa de los derechos humanos y la protección ambiental”²².

Sin embargo, por muy alentadoras que parezcan las actuales tendencias de las relaciones internacionales, pareciera que la distensión Este-Oeste trajo consigo la agudización de conflictos previamente existentes. Al igual, la posibilidad de que posterior al fin de la guerra fría se vislumbrara un marco favorable para la cooperación y el desarrollo de las naciones se vio rápidamente opacada por las grandes diferencias mundiales y las nuevas formas de control de los cada vez más poderosos y ricos sobre los más débiles y pobres. Estas grandes desigualdades hacen pensar que el uso del concepto de seguridad nacional no será desechado, por el contrario, será útil y necesario. Es en este sentido donde radica la importancia de la idea de su necesaria revisión.

²² Sergio Aguayo, Bruce Bagley, y Jeffrey Stark. “México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, en *En busca de... Op. Cit.*, p.26.

En el camino hacia la reconceptualización, hay quienes afirman que "para avanzar en ese propósito hacemos algunas sugerencias iniciales. La primera es que no tiene sentido definir la seguridad nacional en lo abstracto; tiene que construirse con base en un examen de los contextos sociohistóricos, los valores culturales y las necesidades, percepciones y expectativas de pueblos y estados específicos. El razonamiento tras este enunciado es que la noción de seguridad nacional no es una categoría absoluta, objetiva o universal; es relativa, subjetiva y socialmente condicionada"²³.

Partiendo de este razonamiento, se puede afirmar que el proceso que traza el nacimiento de la reconceptualización del concepto de la seguridad nacional en el ámbito internacional, debería condensarse en la idea de que éste debe corresponder a las condiciones y situaciones históricas en las cuales se encuentra cada Estado-nación, puesto que no existen soluciones homogéneas ni esquemas generales. Las sociedades y los individuos, al igual que los Estados, al tener el sentimiento de unidad y pertenencia, perciben la situación internacional y sus posibles amenazas de manera distinta, según sus raíces históricas, cultura, intereses y necesidades. Es sobre esos términos que se debe basar el inicio de futuros trabajos hacia la reconceptualización de la seguridad.

La crisis de la seguridad, entendida en el plano tradicional, empuja a la necesidad de buscar un nuevo concepto. Los postulados clásicos no son lo suficientemente capaces de dar respuesta y control a los nuevos fenómenos que representen amenaza a la seguridad de los Estados. Problemáticas mundiales como las crisis económicas, la deuda externa, el narcotráfico, la migración, la degradación del ambiente, la democracia, etcétera, son vistos como fuertes factores de riesgo a la seguridad de las naciones. Ante la profundización de

²³ *Ibidem*, p. 27.

estas expresiones, el potencial y la capacidad militar tienen posibilidades muy limitadas para combatirlos.

A la par de las exigencias que implican las nuevas formas de amenazas, éstas también son un fuerte elemento que inhibe el desarrollo y el bienestar nacionales. Bajo este contexto, uno de los trabajos que pueden cumplir con el reto de satisfacer la reconceptualización de la seguridad bajo la óptica integral es la propuesta por Javier Elguea, quien afirma que una forma distinta de comprender la dicotomía de la continua ambigüedad de la definición de seguridad está constituida por la distinción entre seguridad negativa y seguridad positiva.

“La seguridad negativa, implica la capacidad de cortar o detener una relación negativa en la que existen amenazas sobre la vida de la población, las fronteras, la estabilidad, etc. Es en este tipo de seguridad en la cual las definiciones militaristas son más útiles. Por el contrario, la seguridad positiva, implica la capacidad para continuar o mantener una relación positiva. Es decir, la certeza en la continuidad de la satisfacción de las demandas básicas de la población en materia de alimentación, salud, educación, o de las necesidades básicas del país en materia de recursos naturales, vías de comunicación, energéticos, etc.”²⁴. La pérdida de esta certeza puede fácilmente convertirse en una amenaza para la paz y la estabilidad nacional, cuando ello ocurre (y ocurre frecuentemente en el Tercer Mundo) es posible hablar de un problema de seguridad nacional.

En el caso de los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y de toda la América Latina, el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con el manejo pacífico del cambio social, político y económico tanto en la esfera nacional como en

²⁴ Javier Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en *En busca de...* Op. Cit. p. 87.

la internacional. Los países en vías de desarrollo son, por definición, países sometidos a transformaciones y procesos de cambio rápido que frecuentemente generan conflictos de intereses que pueden manifestarse violentamente.

En este sentido, el límite de la definición de seguridad está constituido por la necesidad de explicar, prevenir y manejar no cualquier forma de cambio social, lo que sería tan sólo un problema de desarrollo, sino única y exclusivamente del cambio violento. Es decir, la definición de seguridad debe atender el análisis del uso de la fuerza y la violencia organizada en el cambio social, político y económico.

“En otras palabras, y siguiendo los requisitos del poder explicativo y utilidad práctica, el nuevo concepto de seguridad debe ser capaz de:

1. Explicar la violencia ocurrida en el pasado y prevenirla en el futuro. Es decir, debe ser capaz de describir las amenazas a la paz y la estabilidad tanto externas como internas, en los países en vías de desarrollo;
2. Establecer con claridad y precisión la jerarquía de prioridades de estas amenazas a la paz y la estabilidad; y,
3. Definir los medios legítimos, incluida la fuerza, para prevenir y hacer frente a esas amenazas”²⁵.

Las propuestas que se han mencionado dan una muestra de las muchas posibilidades que brinda el escenario mundial para reconceptualizar la seguridad. Esto implica que la forma de lograr esa meta puede no cumplir las expectativas frente a la necesidad de implementar una política de seguridad nacional, de acuerdo a la forma en que se le quiera utilizar. La seguridad nacional como concepto no debe ser rígido, al grado de enfocarse en una sola visión que no permita su real entendimiento.

²⁵ *Ibidem*, p. 88.

1.2. La interpretación de la seguridad nacional en México

La primera parte de este capítulo abordó la problemática de la seguridad nacional respecto a la forma de concebirla como una teoría en las relaciones de poder que se dan en el sistema internacional. Su interpretación y uso tradicionales quedaron desfasados al darse las transformaciones en el sistema internacional. Por ello, es necesario revisar y reajustar el concepto de la seguridad a las nuevas condiciones que surgen de tales modificaciones.

En lo que respecta a México, el concepto de la seguridad nacional tiene una historia y significado diferentes. Las condiciones sobre las cuales el país se fundó como nación dieron una connotación diferente al concepto y uso. Posteriormente, la consolidación de una unidad nacional (permeada de gran temor ante actos de injerencia externos) y el carácter social con el que se investió la Revolución, hicieron que la política de seguridad nacional fuera desplegada de una manera casi imperceptible al interior y con una modalidad totalmente diferente a la de otras naciones.

El objetivo de esta segunda parte del capítulo es, precisamente, buscar un acercamiento al uso del concepto y a lo que en México se ha entendido por seguridad nacional. El resaltar la interpretación y el uso que la seguridad ha tenido aquí es de vital importancia para buscar establecer una nueva política de seguridad nacional acorde a los cambios que exigen las nuevas condiciones nacionales y del sistema internacional para que sea provechosa al país y contribuya al logro de los intereses nacionales.

1.2.1. Antecedentes de la seguridad nacional en México

Como se señaló anteriormente, no existe un concepto homogéneo ni general de la seguridad nacional. Lo mismo ocurre para el caso de México, en nuestro país el concepto de seguridad ha tenido una connotación distinta al de la gran mayoría de los Estados, inclusive de los latinoamericanos, que han hecho uso del concepto. En México se podría afirmar, más que en ningún otro país, que el concepto de seguridad se ve íntimamente relacionado con otro concepto de gran complejidad: la soberanía.

El hecho de referir a la soberanía como un elemento complementario de la seguridad para el caso mexicano no es sólo una cuestión de razonamientos teóricos, sino el resultado histórico de las mismas condiciones nacionales sobre las cuales tuvo su origen el Estado nacional y por ende su concepto de seguridad nacional. A diferencia de las doctrinas de seguridad nacional desplegadas en los países del Cono Sur, principalmente en Brasil, Argentina y Chile, en México el uso y desarrollo de la política de seguridad fue muy distinto.

Las dificultades que presenta el concepto de seguridad nacional aplicado al caso mexicano no surgen sólo de la historia política del país o de la impresión teórica del término, sino también por la naturaleza histórica de la formación nacional mexicana. Nuestro país, como muchos otros del Tercer Mundo, pero a diferencia de los Estados-nación originales, surgió como actor independiente en la arena internacional a principios del siglo pasado, sin poseer aún los atributos sociales de una verdadera nación.

Durante buena parte del siglo XIX, las profundas divisiones políticas, sociales y raciales de nuestra herencia colonial, la existencia de una república de indios y otra de

españoles en la época de la Colonia, ejemplifican bien la profundidad de esta división; así como el regionalismo y la incomunicación interna, hicieron que la mexicana fuera, por un buen tiempo, una sociedad inestable con un grave retraso en la consolidación del Estado-nación, y su seguridad se vio afectada por ese hecho. En ese contexto, “la defensa del interés nacional -interés básicamente teórico, puesto que la nación aún estaba por construirse- se centró, por tanto, en su aspecto más elemental: en el de la creación de una unidad interna mínima, y en la defensa de la integridad territorial frente a las amenazas que entonces surgieron de dentro y de fuera: la secesión de las regiones, el imperialismo europeo y el expansionismo norteamericano, entre otras”²⁶.

Las primeras nociones de lo que podríamos llamar actualmente seguridad nacional, en el caso mexicano, se dieron con el triunfo liberal y la proclamación de la Constitución de 1857, el fracaso de la intervención francesa y la expropiación de los bienes del clero. Además de algunos otros factores que en conjunto coadyuvaron a la consolidación del Estado nacional mexicano. En julio de 1867, Benito Juárez declaró los principios fundamentales de la política exterior de México: <<Los pueblos y sus gobiernos deben respetar los derechos de los demás. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz>>. “Esta declaración de política exterior, la Doctrina Juárez, fue una expresión de -los principios de política exterior de un Estado-nación que empezaba a consolidarse- una política basada en lo que ahora llamamos seguridad nacional, orientada en un contexto defensivo”²⁷.

²⁶ Lorenzo Meyer, *En busca de...* Op. Cit., p.13.

²⁷ Raúl Benítez Manaut, “Sovereignty, Foreign Policy and National Security in Mexico, 1821-1989”, en Klapak Hal (Ed.), *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press & FOCAL, Canada, 1996, p. 61.

Bajo esas condiciones, en el nacimiento mismo como unidad política ante el exterior, México tuvo que garantizar su seguridad nacional bajo los términos de la integridad y soberanía nacionales, asimismo, la situación interna del país no permitía adoptar posiciones de defensa militar y las armas que permitieron esa defensa se encontraron en el Derecho Internacional.

El afianzamiento de un gobierno central liberal en México y la conformación de Estados Unidos como un gran ente geopolítico al término de largos y sangrientos enfrentamientos civiles, el arreglo en los acuerdos que apuntaban al establecimiento de una comunicación interoceánica en el continente a través de la construcción del Canal de Panamá y no en el Istmo de Tehuantepec como se pensaba, y la cada vez menor presencia política y militar de Europa en América Latina en favor del dominio y control estadounidense, fueron algunos de los muchos factores que hicieron que aminorara, hasta casi hacerla desaparecer, la amenaza externa sobre la integridad territorial mexicana. "A partir del fin de la Revolución en 1919-1920 el esfuerzo mexicano en materia de seguridad nacional dejó de centrarse en la defensa territorial y hasta fechas muy recientes se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: a) en ampliar su capacidad de determinación política *vis-à-vis* Estados Unidos, y b) en la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo"²⁸.

Así, las nociones de seguridad nacional fueron adecuándose al contexto en el que se encontraba inmerso el país. En septiembre de 1919, la política carrancista consideraba a la propiedad de bienes en manos de extranjeros, estadounidenses principalmente, como amenaza a la seguridad nacional (léase integridad territorial). Para entonces no existía en concreto una

²⁸Lorenzo Meyer, *En busca de.... Op. Cit.*, p.14.

definición aproximada de seguridad nacional, y ésta fue suplida por los postulados de la política exterior de la época, basada en la Doctrina Carranza, la Doctrina Estrada y la Cláusula Calvo, así como en principios nacionalistas y pro-latinoamericanos, con el fin de preservar la integridad territorial y la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales.

La necesidad de preservar la integridad territorial y los recursos naturales bajo la tutela nacional, hizo posible definir más claramente una doctrina de seguridad nacional para el país. Este hecho se dio en 1938 con la nacionalización del petróleo en el gobierno de Lázaro Cárdenas. "La nacionalización del petróleo marcó la consolidación en México de una doctrina de seguridad nacional muy vinculada a la política exterior de la Revolución: que las materias primas y los recursos energéticos eran para el uso de la Nación, bajo la dirección del Estado, de esta forma la Nación no sería económica y socialmente vulnerable. El petróleo se convirtió en el argumento de la seguridad nacional"²⁹.

Desde ese periodo no se planteaba articular una política de seguridad nacional como tal, a pesar de los esfuerzos hechos por los distintos gobiernos desde inicios del nacionalismo revolucionario, que impulsaron, basados en el sistema de sustitución de importaciones, un modelo económico diseñado para consolidar el desarrollo del país y proteger la industria, la economía y los recursos naturales. Durante todo ese tiempo, no fue necesario invocar a la doctrina de la seguridad nacional en los términos del militarismo, ya que las condiciones del país, tanto al interior como al exterior, no lo exigían y hacían innecesarias tales medidas. Esto es derivado en gran parte de la misma política nacionalista desarrollada al interior del país, la cual reflejaba el comportamiento hacia el exterior.

²⁹ Raúl Benítez, *Sovereignty, Foreign Policy...*, Op. Cit. p.67.

Dentro de los antecedentes para la creación de la actual estructura institucional referida a la preservación de la seguridad nacional de México, se menciona que entre 1946 y finales de los setenta, el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras y estables hacían innecesario que se pensara en términos de seguridad, debido a la consolidación del sistema político mexicano, que permitió el crecimiento de la economía convirtiendo al país de uno rural a uno urbanizado. Sin embargo, durante el movimiento estudiantil de 1968, el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordáz utilizó el concepto de seguridad como un sinónimo de contención y control de la disidencia reprimiendo el movimiento estudiantil por medio de la fuerza en la masacre del 2 de octubre en Tlatelolco.

Durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976) surgieron diferentes movimientos armados en el país. El régimen de Echeverría los combatió con programas de desarrollo económico, con la cooptación de líderes o intelectuales que se oponían al régimen, con el inicio de la apertura política y con la fuerza. Es precisamente por esa época que algunos llaman la “guerra sucia mexicana” cuando surge a la luz pública el concepto de seguridad nacional.

“En 1973 el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le fija a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, la de analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación. La DFS fue una policía política creada por orden presidencial en 1947. Formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, en realidad obedecía al presidente y actuaba con autonomía del Congreso o del sistema judicial.

Fue relativamente eficaz en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo periódicamente en diferentes partes de México”³⁰.

1980 es un momento clave en la evolución del concepto porque, aun cuando confirma la interpretación represiva del concepto, ya insinúa algunos de los cambios que vendrían en la década que empezaba. Ese año, el último grupo de oposición armada (la “Liga 23 de Septiembre”) es formalmente desmembrado con la muerte de uno de sus líderes. En febrero se confirmó que la DFS sería la única encargada explícitamente de asuntos relacionados con la seguridad de la nación.

Iniciando la década de los ochenta se utilizó el término en orden de estudiar el papel y las funciones de las fuerzas armadas; sin embargo, este intento sólo consiguió llegar a la confusión de la seguridad nacional con la defensa de la nación. El entonces Secretario de la Defensa Nacional definió a la seguridad nacional como “...el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas”³¹.

Al respecto, señala Olga Pellicer, “al igual que en Estados Unidos, uno de los impulsos iniciales para la interpretación oficial de la seguridad en México fue el petróleo. En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) es cuando empieza a utilizarse una óptica de seguridad bajo el supuesto de que era necesario defender las instalaciones petroleras de la codicia o agresividad de los vecinos y prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas. En eso también influyó la fugaz ilusión de la élite gobernante de que había

³⁰ Sergio Aguayo, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en *En busca de...* Op. Cit., p.115-116.

³¹ *Ibidem*, p. 116.

llegado el momento de proyectar el poder nacional hacia el exterior y, en especial, hacia América Central"³².

Los últimos dos años de la administración de López Portillo fueron decisivos para la seguridad nacional, ya que aunque al país logró experimentar un gran adelanto que permitió comprar armas de alta tecnología y hacer uso de recursos para implantar una activa política exterior favorable hacia Centroamérica, México se vio envuelto en una gran crisis económica en 1982 que derivó en una recesión continua hasta 1989.

En ese contexto, los cambios que se viven en México y en el mundo dan la pauta para que, después de 1980, el uso del concepto de la seguridad nacional se generalice y encuentre cabida en nuevas formas de hacer política y se profile, aunque sea en el discurso, como un instrumento que contribuya a lograr los objetivos de desarrollo, justicia social y bienestar de la nación.

1.2.2. La percepción de la seguridad 1980-1988

En el apartado anterior se hizo mención a los principales antecedentes de la seguridad nacional en México, los cuales fueron la base para una aplicación más amplia y con una connotación nacional del concepto. Si bien es cierto que en la administración de Luis Echeverría se hizo alusión, por primera vez, al concepto a un nivel gubernamental, también

³² Olga Pellicer de Brody, "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Carlos Tello y Clark Reynolds (eds), *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1981, p. 183.

es cierto que no se refería en realidad a la seguridad de la nación, sino a la interna y más concretamente a la del gobierno.

Al llegar López Portillo a la presidencia, hizo uso del petróleo para colocarse en el escenario internacional como una potencia regional media. Así, la política hacia América Central y el Caribe tomó matices distintos de aquella dirigida a los Estados Unidos, toda vez que fortaleció la ya buena relación con el gobierno de Fidel Castro.

“Promovió un movimiento latinoamericanista sin precedentes para lograr las nuevas negociaciones del Canal de Panamá, que fueron firmadas en 1977 y entraron en vigor en 1979. En una alianza diplomática con Costa Rica, rompió relaciones con el gobierno de Somoza acelerando su caída y ofreció gran ayuda económica y política al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)”³³.

Fue el Plan Global de Desarrollo (PGD) de 1980 emitido por el gobierno de José López Portillo el documento que inició con las consideraciones en torno a la seguridad, en él se define a la seguridad nacional “dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”³⁴. En esta definición está implícito el hecho antes mencionado de la necesidad de proteger la nueva riqueza del país: el petróleo, que en esa administración fue usado para reactivar la economía de México.

A raíz de esta nueva fuente de poder, México estaba en la posibilidad de iniciar una política exterior más independiente, tomando un nuevo carácter en el comportamiento del

³³ Raúl Benítez, *Sovereignty, Foreign Policy...* Op. Cit., p.73.

³⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, p.134.

país. De esta manera, el tabú de la seguridad nacional fue dejado atrás al afirmar que “la subordinación directa de las fuerzas armadas está dirigida a reafirmar y consolidar la viabilidad de México como un país independiente. En nuestra propia visión y entendimiento de las condiciones mexicanas, la defensa de nuestra integridad nacional, su independencia y su soberanía se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y en el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”³⁵.

“La deuda externa fue el factor clave en las relaciones de México con los países desarrollados, especialmente con Estados Unidos. Las ideas del surgimiento de México como potencia regional media iniciadas entre 1977 y 1982 fueron puestas en duda por la crisis de la deuda. Esto dio pauta a las divergentes interpretaciones en la manera de hacer política entre Estados Unidos y México, México tenía que negociar con los Estados Unidos, pero al mismo tiempo tenía que buscar políticas alternativas a las de los Estados Unidos”³⁶.

Una de las diferencias más representativas se dio en la forma de apreciar y manejar el conflicto centroamericano. Este hecho fue visto como un asunto de seguridad nacional por el gobierno mexicano, así como por los Estados Unidos. México desplegó una gran campaña diplomática para resarcir dicha situación y evitar un enfrentamiento directo con la gran potencia, ya que no compartía la política de contención del comunismo en la manera en que la desarrollaba el gobierno de Washington.

Eran muchas las razones para considerar al problema centroamericano como materia de seguridad nacional. La principal fue que el flujo de inmigrantes era por demás preocupante, ya que el país se encontraba en serios problemas de desempleo y en plena crisis

³⁵ Raúl Benítez, *Sovereignty, Foreign Policy...* Op. Cit., p.74.

³⁶ *Ibidem*, p.75.

económica. Además, la inmigración centroamericana iba más allá al perfilarse como un foco de desestabilización "en dos aspectos: problemas con el ejército guatemalteco y el peligro de que la teoría del dominó se hiciera realidad y la revolución en Centroamérica cruzara la frontera en áreas en donde prevalecían condiciones económicas y sociales similares"³⁷. Al respecto, este hecho se hizo notar años adelante cuando estalló por esa misma zona el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994. En buena medida esto podría atribuirse a la llegada excesiva de refugiados al país y a la prevaencia de las condiciones sociales y económicas de ese tiempo.

Otro punto a considerar era que debido a tal situación y a las diferencias en tratar el problema, esto podría conducir a dificultades en la relación bilateral con los Estados Unidos, pudiéndose reflejar en aspectos como la deuda y el narcotráfico.

Posteriormente, bajo la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983 fue el marco que permitió la formulación de un concepto más explícito y diferente. El documento define a la seguridad como "el objetivo del Estado Mexicano en alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional. Las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial"³⁸.

Cabe señalar que para el gobierno de Miguel de la Madrid, la seguridad nacional se circunscribía al desarrollo de la Nación. También se da por hecho en esa concepción la afirmación de que en México ya se contaba con un ambiente de libertad, paz y justicia social.

³⁷ *Ibidem*, p.76.

³⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, 1983, p.61.

Es notable la ambigüedad de esa conceptualización tan extensa, que a lo largo del sexenio hizo que el gobierno igualara a la seguridad con el desarrollo y con otros temas de carácter interno.

En ese mismo año, el Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, le da un giro importante al concepto cuando afirma que "el verdadero propósito de la seguridad se encuentra sobre todo, en la concertación política interna. El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, redondearía la idea cuando afirmó que la seguridad se da en función del consenso y la unidad nacionales"³⁹.

En el PND de ese sexenio se buscaba lograr una formulación global de la política de seguridad nacional, a fin de vincular la política exterior con la política interna. "Pese a ello, las políticas o áreas que terminan incluyéndose como materia de la seguridad son fundamentalmente domésticas y terminan por reafirmarse los principios tradicionales de la política exterior (caracterizados por lo defensivo y jurídicista)"⁴⁰.

Es evidente que la reafirmación de los principios de la política exterior mexicana, como parte integrante de la agenda de seguridad nacional, respondían al momento histórico en el cual se encontraba el país. El hecho de incluir en la agenda temas de carácter interno reflejaba una actitud defensiva frente al exterior, producto de remanentes de elementos del sistema económico cerrado y proteccionista. Para tal efecto, uno de los pilares del nacionalismo revolucionario se mantenía expresado en la consideración del factor externo (y en especial Estados Unidos) como amenaza a la soberanía y seguridad nacionales.

³⁹ Sergio Aguayo, "Los usos, abusos...", *En busca de...* Op. Cit., p. 117.

⁴⁰ Riordan Roit (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los 90*, Op. Cit., p. 88.

A partir de 1988, con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, las nociones en torno a la seguridad del país y a la constitución de la agenda tuvieron algunos cambios, pero a la vez se hacen visibles algunas continuidades. Es en este sexenio en donde tiene lugar la consolidación del cambio del tradicional modelo económico proteccionista por las medidas de corte neoliberal basadas en un sistema económico orientado hacia el exterior.

Medidas como la privatización de la economía, el adelgazamiento del Estado y el abandono del modelo proteccionista por uno de apertura al exterior dan cuenta de la nueva actitud del gobierno mexicano ante lo que por décadas fue considerado como potencial amenaza a la soberanía y seguridad nacionales.

Las referencias a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1989-1994 de Carlos Salinas de Gortari, no distan en mucho de lo considerado por su antecesor, al igual que en el PND del sexenio anterior se sigue considerando a la seguridad como "el objetivo del Estado Mexicano en alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. En este contexto, las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia e integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo"⁴¹

Como se puede observar, la definición de seguridad sigue siendo la misma que la del PND de 1983, pero contiene algunos aspectos nuevos como un mayor número de referencias a la seguridad, en las relaciones de México con el mundo y, algo que es importante, ya se empezaba a formar una agenda como tal de las amenazas a la seguridad nacional, a pesar de que sólo se limitara al narcotráfico.

⁴¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989, p.33.

De esta manera, en el PND se plantea preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, dando un giro importante en la tradicional política exterior defensiva, al afirmar que se debe "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y asegurar la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio nacional"⁴².

Esta afirmación sugiere una actitud agresiva ante los factores que atenten contra la seguridad, ya sean políticos, económicos, sociales e inclusive de orden militar. Lo que no se especifica en el texto del PND es ante qué circunstancias se debe tomar dicha actitud; también es visible la ambigüedad continua de la conceptualización. Lo que si es evidente es que tal activismo ante el exterior respondía sólo a la esfera económica.

Desde otra perspectiva, en el documento del PND está implícita la consideración de que los cambios en el escenario mundial afectan directamente en la vida nacional, un ejemplo claro de ello es la deuda externa, por consiguiente la necesidad de tomar mayor atención a los procesos mundiales (como posible amenaza a la seguridad del país) dentro de la política mexicana de inserción en la economía internacional. De esta manera, se hizo necesario que se reconocieran aspectos evidentes de la vulnerabilidad de la seguridad nacional mexicana.

A lo largo de las conceptualizaciones hechas por los distintos gobiernos referentes a la seguridad nacional, están siempre presentes ambigüedades y contradicciones que obstaculizan el llegar a comprender qué entiende el gobierno por seguridad nacional. En muchos casos podría pensarse que el uso de una definición amplia de la seguridad es un instrumento del discurso político para disimular el uso coercitivo de la seguridad al interior del país. Sin duda, el concepto está evolucionando y el uso que se haga de él dará como

⁴² *Ibidem*, p.27.

resultado una definición amplia que involucre a la colectividad en el desarrollo o una estrecha y represiva.

En México la evolución que tome el concepto dependerá de la continuidad o no de "un sistema presidencialista y autoritario donde el presidente tiene las facultades para decidir qué es y qué no es la seguridad nacional, cuáles son las amenazas a ésta y, de ellas, cuáles deben recibir prioridad, qué recursos e instituciones se emplearán, y qué métodos se deben utilizar. Con esta perspectiva puede mantenerse que dicho autoritarismo no tiene sentido en el México contemporáneo y que, de no corregirse con una democratización integral, puede convertirse en una de las principales amenazas a la seguridad"⁴³.

⁴³ Sergio Aguayo, "Los usos, abusos...", *En busca de...*, Op. Cit., p. 123.

2. La seguridad nacional de México en los noventa

La década de los noventa ha marcado un hito en la historia moderna de México. En los años que han transcurrido el país ha salido de graves problemas para, desgraciadamente, volver al camino de la incertidumbre. Es en estos años en los que se ha dado un completo viraje en los asuntos tanto internos como externos.

Al inicio de la última década del siglo XX se hacían sentir los aires de una renovación total en la vida nacional. Se apuntaba hacia el crecimiento y desarrollo, las oportunidades parecían estar más a la mano de un mayor número de mexicanos y, en suma, el país se perfilaba como un sujeto activo y de peso en los asuntos internacionales.

La nueva dinámica que se imprimía en la inserción de México en el escenario internacional daba la pauta para, como nunca antes en la historia, salir del grupo de los países en vías de desarrollo y alcanzar el objetivo de convertirse en un país de Primer Mundo. Todo este cuadro trajo consigo un complejo proceso de modificaciones del sistema político-económico tradicional que sorprendió a la comunidad internacional y a la misma población mexicana.

Uno de los principales objetivos de la administración de Carlos Salinas de Gortari fue construir, a nivel nacional e internacional, la imagen de un México transitando hacia la modernidad. En este capítulo, se abordará cómo se fue dando este proceso en las condiciones prevaletientes y su implicación con la seguridad nacional.

2.1. El nuevo concepto de seguridad nacional y las condiciones nacionales: la modernización.

A finales de la década de los ochenta asolaba una ola de crisis económica con grandes niveles de inflación y un considerable aumento en la deuda externa en toda la América Latina. Por este motivo, los años ochenta han sido conocidos como la "década perdida". En este contexto, México no fue la excepción. La herencia de la crisis de 1982, al contrario de aliviarse se acentuaba y sus efectos se harían sentir aún seis años después. "El nivel de vida de la población descendió en 50%, la inflación alcanzó un promedio anual de casi 200%, el desempleo y el subempleo abarcaron a 68% de la población económicamente activa y la deuda externa llegó a la cifra de 102 350 millones de dólares"⁴⁴.

El 1 de diciembre de 1988 da inicio una nueva administración al arribar a la presidencia Carlos Salinas de Gortari. El cambio de mando en el país fue uno de los más cuestionables y criticables, ya que el nuevo gobierno tomaba el poder enfrentando graves problemas económicos y políticos, en un ambiente permeado por una enorme crisis de legitimidad y credibilidad. Para contrarrestar dicha situación se implementó una nueva y agresiva política económica, que rompió de tajo el desarrollo de las políticas tradicionales del país.

Iniciando su gestión ante una gran crisis económica y con una confianza total en las bondades de la economía de mercado, el gobierno de Carlos Salinas intentó corregir los

⁴⁴ Ricardo Ampudia, "El liberalismo social en la nueva vinculación con el mundo: la política exterior de Carlos Salinas de Gortari", en *Revista mexicana de política exterior*, No. 38, Nueva Época, México, IMRED, SRE, Verano 1993, p.10.

grandes problemas de la economía mexicana. Esperanzado en recuperar el crecimiento de México, revolucionó la economía con medidas de corte neoliberal. Se llevó a cabo el adelgazamiento del Estado, se privatizó la economía y se dejó de lado el proteccionismo como modelo económico, para suplantarlo por un sistema económico orientado hacia el exterior.

No es objeto de este trabajo evaluar las ventajas y desventajas de estas transformaciones, sobre todo en materia económica. "Lo que interesa es relacionarlas con la discusión sobre la seguridad para lo cual hay que regresar a la tesis inicial: las modificaciones en la economía han tenido y seguirán teniendo repercusiones en otras dimensiones de la vida mexicana. Esta realidad puede tener efectos negativos en la vida nacional porque la voluntad de cambio que el régimen salinista ha demostrado en lo económico no aparece en la dimensión política. En otras palabras, la modernización económica se está construyendo con métodos autoritarios"⁴⁵.

Sin embargo, México no es un país moderno a pesar de que en el último medio siglo han ocurrido cambios dramáticos. Gran parte de la tierra agraria se ha perdido debido al crecimiento desigual entre población y zonas urbanas, con una industrialización parcial y una naciente sociedad civil. A pesar de esto, los problemas fundamentales del país continúan. Persiste una gran corrupción en los grupos que detentan el ejercicio y aplicación de la ley, los abusos de poder, las repetidas fallas en la transferencia democrática del mando en el país y la imposibilidad de remediar la añeja injusticia social que, a final de cuentas, no ocasionan otra cosa que no sea obstaculizar aún más la modernización del país.

⁴⁵ RJordan Roett, (comp), *Relaciones de México...*, Op. Cit., p.94.

Regresando a la interpretación que esa administración hacia de la seguridad nacional, recordemos que en el PND 1989-1994 se le define como el objetivo del Estado Mexicano en alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. Las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia e integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.

Al analizar la idea anterior, se destaca como el objetivo principal del Estado mexicano el alcance del desarrollo integral de la Nación. En primer lugar esta interpretación es muy congruente con la política desplegada por el gobierno de Carlos Salinas. Como se verá más adelante en este trabajo, la estrategia de su gobierno consistió en la modernización del país en aras de lograr ese desarrollo integral que se menciona en el PND. Desgraciadamente los resultados fueron completamente incongruentes y contrarios a lo planteado en el discurso del Ejecutivo. Además, se habla de un ambiente de paz y justicia social que, como se apuntará posteriormente, está en uno de sus momentos más difíciles y fuera de control de los últimos años.

Más allá de esta u otras críticas que se puedan hacer a la falta de congruencia de la aplicación del discurso, el sentido de esa manera de comprender la seguridad es un indicador de la renovada forma en que la administración salinista emprendió sus acciones, y de las nuevas realidades mexicanas. Es decir, la crisis económica demostró que los fenómenos externos afectan directamente en el acontecer nacional y que la nueva estrategia de inserción en la economía internacional permite ventajas y riesgos que, entre otras cosas, obligan a dar

un mayor seguimiento a los acontecimientos externos. Desde esta óptica, el nuevo entendimiento conceptual en el PND de 1989 demuestra que se están aceptando asuntos en los cuales es notable la debilidad de la seguridad nacional mexicana.

Al respecto, para contrarrestar tal situación, se apostó en una apertura a ultranza como parte fundamental de la *reforma del Estado*. Bajo esta idea se planteaba dejar atrás los vicios del sistema proteccionista para avanzar hacia el progreso y el bienestar social y a la vez lograr el objetivo del desarrollo integral de la Nación. "El 'Estado reformado' se asoció con la justicia, el progreso, el bienestar y la democracia. El planteamiento del Ejecutivo se orientó a intentar demostrar que su propuesta estaba fundamentada en los principios originales de la Constitución"⁴⁶.

La idea de reformar el Estado surgió debido a que el Presidente Salinas consideraba que los propósitos originales de la Revolución Mexicana -fortalecer la soberanía de la Nación y asegurar el ejercicio de las libertades individuales y a la vez garantizar la igualdad social- no pudieron cristalizarse debido a la ineficiencia del Estado. Sólo con un Estado reformado y con la estrategia de la modernización se presumía volver a los planteamientos originales.

En esa estrategia de reforma también evoluciona el concepto de la seguridad nacional, en buena parte, como un instrumento hacia el exterior, ya que en la búsqueda del progreso una de las líneas a seguir fue el lograr el reconocimiento de México como un país con un proyecto que superaría el atraso económico y político, bajo el manto de la Revolución. Al respecto en su Primer Informe de Gobierno a la Nación, el Presidente

⁴⁶ Gloria Abella Armengol. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*. No. 62. México. UNAM. FCPyS. CRI, abril-junio 1994, p.56.

afirmaría: "No hay nada más revolucionario que hacer más fuerte y respetado a México en el mundo; hacer más democrática la convivencia política; sostener un crecimiento con estabilidad de precios; dar una base permanente a la oportunidad de empleo y a la posibilidad de una mejor calidad de vida para todos los mexicanos. Soberanía y justicia; democracia y libertad; ésta es la Revolución sin mitos"⁴⁷.

En esta parte del Informe están contenidos muchos de los elementos que definen a la seguridad nacional expresada en el PND de ese sexenio. Ello indica que ante las condiciones imperantes en ese momento, la seguridad, como elemento integral de la política de desarrollo, debió jugar un papel más activo en la consecución de las metas trazadas. Sin embargo, el significado real del cambio estructural no consideraba como central los demás aspectos que no obedecieran al orden económico.

De esta manera no se logró articular una política que englobara las aspiraciones económicas, políticas y sociales que el momento y el país exigían. Tal cambio de actitud solamente apuntaba a fortalecer al Estado para hacer posible la inserción de México en la economía mundial e incorporarse en la nueva dinámica internacional en términos competitivos.

"En ese sentido, el nuevo diseño de la política exterior mexicana no parte de la nada, por el contrario, se toma en cuenta toda la experiencia anterior, no sólo en función del pasado sino ahora en función del futuro... Es decir, soberanía, seguridad y bienestar siguen siendo objetivos que busca la acción de México en el exterior, pero los mecanismos para lograrlos deben ajustarse a nuevos determinantes, tanto de orden interno como externo"⁴⁸.

⁴⁷ Carlos Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1989.

⁴⁸ Ricardo Ampudia, "El liberalismo social en la nueva...", *Op. Cit.*, p. 12.

Es evidente que toda la acción estatal se reducía a lograr tal objetivo, ya que en aras de un resultado exitoso de la política económica se llegó a subordinar hasta la política exterior.

Para los fines de este trabajo, se destaca que la seguridad nacional sigue siendo por la naturaleza presidencialista del sistema político mexicano facultad del Ejecutivo, y uno de los sostenes del presidente lo constituye el Ejército. En este contexto, la aplicación de la política de seguridad nacional no se focaliza en la solución de los problemas económicos y sociales, como se señala en los diversos planes nacionales de desarrollo.

“Las nuevas exigencias de seguridad tienen también retos legislativos. México mantiene una serie de disposiciones correspondientes a una sociedad distinta, más cerrada y autoritaria que la actual. El esquema se atiene a fenómenos de la guerra fría presuntamente superados”⁴⁹.

Esta situación es contradictoria si se recuerda que la seguridad nacional mexicana también busca un ambiente de paz, libertad y justicia social. En este sentido las políticas de seguridad nacional han sido contradictorias, en algunos momentos se observa represión y en otros ha predominado la negociación política.

Por el contrario, el discurso oficial ha manejado la idea de un México que cuenta con una eterna paz social reflejada en la unidad nacional. Desde la Gran Depresión, en México se ha creído haber gozado de una relativa tranquilidad y prosperidad, pero la propia experiencia nacional a partir de 1993 ha hecho trizas el mito de la armonía política y social. La violencia política supuestamente había sido desterrada del país, si bien al costo de mantener a uno de los sistemas políticos más largos de la historia.

⁴⁹ Roberto Zamarripa, “Seguridad nacional en entredicho”, en *Enfoque*, 29 de octubre de 1995, No.97, p.4.

El resultado después de grandes errores y acciones arbitrarias es "la lista de ataques durante los tres últimos años extensiva y desconcertante: un levantamiento armado de indígenas en el estado de Chiapas; los asesinatos sin resolver del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del PRI José Francisco Ruiz Massieu; y el abuso del poder policiaco a lo largo del país"⁵⁰.

Todo este clima de inestabilidad llegó a su punto máximo cuando en diciembre de 1994 tuvo lugar una de las mayores crisis económicas de la historia contemporánea de México, desde ese momento en que ocurrió la debacle del peso mexicano, el país ha sufrido una continua serie de reveses en su autoconfianza y estabilidad. México ha atravesado por crisis en 1976, 1982 y 1988, pero la situación actual es mucho más precaria. "En la actualidad, México está atorado en su quinceavo año de estancamiento económico, la corrupción ha alcanzado niveles sin precedentes, la desconfianza hacia el gobierno ha aumentado considerablemente, la violencia política ha regresado a pasos agigantados y las divisiones y tensiones sociales son más serias que nunca"⁵¹.

Si bien la *reforma del Estado* buscaba en primer plano una revolución de las condiciones económicas del país, también se proponía un cambio en el orden político interno. La poca credibilidad con la que contaba el régimen hacía necesario un nuevo trato en la relación de las fuerzas políticas y mayor atención a los sectores sociales, en especial a los más necesitados. Partiendo de estas condiciones, como se apuntó anteriormente, el elemento central de esa reforma estatal lo constituyó la *modernización*.

⁵⁰ Jorge Castañeda. "Mexico's Circle of Misery", en *Foreign Affairs*, No. 2, Vol. 75. Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, julio-agosto 1996, p. 94.

⁵¹ *Ibidem*, p. 92.

La estrategia del gobierno de Carlos Salinas fue expresada en una serie de discursos hechos durante su campaña como candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ellos, el entonces aspirante a la presidencia afirmaba que el país se encontraba en un momento que sería un hito en su historia. Era el momento propicio para el cambio, pero éste sólo podría darse si se lograba vencer cuatro grandes retos: el de la soberanía, el de la democracia, el de la justicia y el económico.

El gran reto económico -el más importante para la administración salinista- fue la base de la política de la modernización del país, al respecto, en el discurso pronunciado por Carlos Salinas en la "Reunión sobre el reto económico" en San Pedro Garza García, N. L., el 19 de mayo de 1988 el candidato asentaba: "...Sólo una economía sana y en crecimiento puede fortalecer las condiciones mismas que le den sostén e impulso a la defensa de la soberanía, la profundización de la democracia y el avance de la justicia. Por eso, después de los pronunciamientos de Cuatrociénegas, Puebla y Chalco sobre soberanía, democracia y justicia, quiero ahora precisar mi propuesta sobre la modernización económica que reclaman nuestros fines políticos y sociales como Nación"⁵².

Podría pensarse que el factor económico sería la llave maestra que articularía la soberanía, la democracia y la justicia, ya que este hecho permitiría al país tener las condiciones necesarias para lograr una estrategia que integrara lo político, lo económico y lo social. Estas afirmaciones tenían sustento en la óptica de los cambios en el escenario internacional: la globalización de los procesos mundiales se expresaba en la revolución tecnológica, en la nueva división internacional del trabajo bajo nuevos imperativos de

⁵² Carlos Salinas de Gortari, *El reto*, México, Ed. Diana, 1988, p.103.

competencia y calidad y la limitada participación de los países en desarrollo en los flujos de la economía mundial.

En concreto, el objetivo perseguido era "ampliar nuestro potencial de iniciativa para acompañar positivamente la gran transformación mundial; reducir nuestra vulnerabilidad y promover, mediante una inserción más eficaz en la economía mundial, la fortaleza de nuestra Nación y el bienestar de los mexicanos"⁵³. Es evidente que se buscaba lograr el fortalecimiento de la soberanía, el bienestar y la justicia social bajo una estrategia económica que se consideraba como la panacea a los problemas del país, lamentablemente, ésta se llevó a cabo sin tomar en cuenta los inconvenientes de fondo y las condiciones en las que nuestro país estaba sumergido. Podría pensarse que ante algunas situaciones de emergencia, el factor económico no era la única solución, por el contrario podría coadyuvar a remediar los males si esa estrategia fuera planteada integralmente.

La modernización se aplicó en el país bajo una complicada serie de conflictos estructurales y dentro de la visión del gobierno se relacionaba con: "primero, alcanzar metas macroeconómicas que permitieran recobrar la credibilidad hacia el gobierno mexicano; segundo, convencer a la comunidad internacional de que México dejaba atrás los tiempos del populismo y la demagogia; tercero, consolidar un liderazgo fuerte -materializado en la figura del Ejecutivo- que otorgara la certidumbre de que México sentaba las bases de una economía sólida y una reforma política que abría nuevos cauces democráticos"⁵⁴.

Sin embargo, aunque en el discurso todo indicaba que la estrategia de la modernización obedecía a decisiones internas, finalmente el diseño de esa política económica

⁵³ *Ibidem*, p. 107.

⁵⁴ Gloria Abella, "La política exterior..." *Op. Cit.*, p.54.

que pretendía fortalecer la soberanía, la democracia y la justicia social fue orientada por directrices dictadas desde afuera, provocando que cada vez fuéramos más dependientes de los factores externos para el crecimiento y desarrollo de nuestra Nación.

“La economía mexicana muestra contradicciones propias de un capitalismo dependiente y subdesarrollado que sufre los efectos de un modelo de desarrollo externo, desvinculado de la realidad interna... la reinserción de nuestra economía en la nueva división internacional del trabajo es una etapa más de la subordinación que como país subdesarrollado hemos vivido históricamente”⁵⁵.

Ante tales circunstancias se llegaría a pensar que realmente no se contaba con un proyecto nacional, toda vez que a lo largo del sexenio estuvo presente la subordinación ante el exterior, provocando no sólo la crisis económica, sino también política y social expresada en las muestras de inestabilidad en todo el país, deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos y en la fractura al interior en el seno mismo del partido en el poder.

Resulta evidente que la modernización en el plano económico no estuvo acompañada de procesos equivalentes en otras áreas, en especial en el plano político. La realidad nacional demandaba no sólo una modernización económica, sino también política que tuviera repercusiones en lo social. Contrario a los resultados, en el PND de 1989 se establece: “...la modernización económica y la modernización social son complementarias. Múltiples aspectos que usualmente son incluidos en la estrategia social podrían, con la misma justificación, ser incluidos en la estrategia económica y viceversa ... las políticas de la

⁵⁵ Graciela García Sepúlveda, “México hoy: economía, sociedad y política”, en *Relaciones Internacionales*, No. 52, México, UNAM, FCPyS, CRI, septiembre-diciembre 1991, p.77.

estrategia económica se complementan y continúan con las políticas de la estrategia social”⁵⁶.

Las ambigüedades en ese texto continúan cuando se dice que el Estado mexicano debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales, en este sentido todo parece indicar que se olvidaron de tales obligaciones, en el PND éstas eran: garantizar el estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitieran un avance significativo en el bienestar y justicia para todos los mexicanos.

Los objetivos nacionales contenidos en el PND parten de la única estrategia contenida en el documento: la modernización. Las metas que buscaría lograr el Estado eran la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios y; el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Es importante destacar que para la consecución de tales objetivos, salta a la vista la importancia que tenía la articulación de la política exterior con la interna, como parte fundamental de la estrategia modernizadora.

Así, “soberanía y justicia fueron los dos conceptos que sirvieron como enlace teórico entre, por una parte, Reforma del Estado y modernización y, por la otra, política exterior. Todos aquellos elementos que constituyeron el referente básico del discurso revolucionario en materia de relaciones con el exterior -independencia, nacionalismo y no intervención- fueron también objeto de una nueva interpretación revolucionaria”⁵⁷.

⁵⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Op. Cit., p.70.

⁵⁷ Gloria Abella, “La política exterior...” Op. Cit., p.38.

Los elementos que los mandatarios anteriores consideraban como tesis centrales de la política exterior dieron un giro con Carlos Salinas. Asimismo, el nacionalismo mexicano tuvo otra cara y con ello también cambió la concepción de cómo debía defenderse la soberanía y la integridad territorial.

En su Segundo Informe de Gobierno a la Nación el mandatario declaraba "...la defensa de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente, se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos. Para lograrlo, debe ser un Estado promotor del crecimiento y que exprese mejor a la sociedad, lo que implica, a su vez, una reforma política y una reforma económica de igual magnitud e intensidad"⁵⁸.

Se repite hasta el cansancio la necesidad de que la reforma se llevara a cabo de igual manera en lo político y lo económico, pero la realidad fue otra. La enorme atracción que provocó "el reto económico" minó la posibilidad de que se tomaran en cuenta los demás aspectos que interactúan en el desarrollo cotidiano de todas y cada una de las naciones que, también, enfrentaban los grandes cambios del sistema internacional, pero sin caer en la confianza extrema de que el área económica es el remedio a todos los males, como si se tratara de una receta mágica.

Como se ha mencionado, el discurso muestra una actitud positiva ante los sucesos que enfrentaba el país, pero en los hechos dicha estrategia no fue aplicada acorde a las condiciones reales. La situación imperante en el país da cuenta de que la modernización llegó y se consolidó, desgraciadamente sólo un reducido grupo se encuentra beneficiado de los grandes resultados de la política modernizadora.

⁵⁸ Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1990.

La modernización logró su arribo al país, pero en sentido inverso a lo planteado. No extendió la justicia ni el bienestar entre los ciudadanos, ni tampoco somos menos vulnerables ante el exterior, mucho menos se logró fortalecer al Estado. México es, como nunca antes, más dependiente y vulnerable ante los factores externos, por ende, la seguridad y soberanía nacionales tienen ante sí un gran desafío. Al interior eso se está reflejando en las cada vez más precarias condiciones de vida de un mayor número de mexicanos y en la creciente ola de violencia política y social.

En un contexto como el antes descrito, se otorga todo el crédito y razón a las palabras de Carlos Salinas referidas a la modernización, contenidas en un párrafo del PND: "la estrategia de la modernización, sin embargo, quedaría sin propósito y se vería truncada, si no logra que estas metas [defensa de la soberanía, economía sana y en franco crecimiento, generación de oportunidades, bienestar para la población y la profundización de la democracia] se traduzcan en un futuro de oportunidades al mérito y al esfuerzo y en efectiva elevación de la calidad de vida de la población"⁵⁹.

Bajo estas condiciones el concepto de la seguridad nacional ha tenido muy poco que hacer, ya que su aplicación ha sido en sentido contrario a lo que se plantea en los documentos oficiales. Los retos de México en la última década del siglo XX son los más serios y apremiantes de los últimos cincuenta años. Es momento de reflexionar y buscar opciones que se acerquen a salvar los obstáculos que impiden el verdadero desarrollo del país en condiciones realmente equitativas. Para tal efecto, la política de seguridad nacional es una posibilidad viable si se pudiera vincular de manera real con las políticas de gobierno tanto al interior como al exterior.

⁵⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Op. Cit.*, p.20.

2.2. La política de seguridad nacional de fin de siglo: estrategias y líneas de acción

El 1 de diciembre de 1994 se inicia un nuevo sexenio, bajo el mando de Ernesto Zedillo Ponce de León, que intentaba dar un nuevo brio a las políticas de México. Con la confianza que brindaba el ser miembro de las veinticinco economías más importantes del mundo y con la certeza de casi haber arribado al Primer Mundo, el gobierno de Ernesto Zedillo se enfrentó rápidamente a grandes problemas que cambiaron radicalmente la situación nacional. A pocos días de iniciada su gestión tuvo lugar una de las peores crisis económicas en la historia del país. Esto hace que nuevamente nuestro país sea sumamente vulnerable y dependiente de las acciones y decisiones de ayuda y rescate provenientes del exterior.

La crisis económica, como factor que incide directamente en el desarrollo integral de la Nación, representó, si se toma como punto de análisis la concepción amplia de la seguridad, una grave amenaza a la seguridad del país. Ante condiciones completamente adversas se perdió la capacidad negociadora y de respuesta a los condicionantes externos, así como el control para implementar una política acorde a las necesidades reales que el momento y México exigían.

La crisis del peso mexicano, engendrada en el sexenio anterior, condujo a México a una nueva etapa de estancamiento y descontrol. Este hecho se reflejó de inmediato en una crisis social, en el deterioro de las condiciones de vida de un mayor número de mexicanos y en la cada vez mayor vulnerabilidad y dependencia del país de los procesos externos.

1995 fue el año más difícil del régimen, una vez más como en la década anterior, la contracción económica generó una gran escala de despidos. Como el gasto social fue excesivamente recortado debido a la falta de recursos del Estado, además del compromiso para cumplir con los pagos de la deuda y con las disposiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, “la gastada red social en la cual los mexicanos habían confiado se está desintegrando. Aún si el desempeño de la economía del país mejora durante la segunda mitad de 1996, serán necesarios dos o tres años de recuperación sostenida para recobrar las bases perdidas durante el año anterior”⁶⁰.

En ese momento se daban las condiciones para darle un nuevo sentido a la política de seguridad nacional, de establecer una nueva visión de la misma que revirtiera las graves condiciones del país y que coadyuvara al desarrollo y bienestar de la Nación. Sin embargo, el entendimiento de la seguridad para la nueva administración, en buena medida, no se asoció con las anteriores concepciones.

Al asumir la presidencia, Ernesto Zedillo habló de lo que sería su primera responsabilidad como Jefe de Estado. Velar por la soberanía nacional con el apoyo de las Fuerzas Armadas sirviendo a México con patriotismo, lealtad y eficacia. Para tal efecto, la tradicional política exterior mexicana es considerada parte fundamental de los objetivos del gobierno. “...los principios de la política exterior de México nos dan autoridad moral en el mundo. Mantendré la aplicación de esos principios, para preservar la soberanía nacional y promover los intereses legítimos de México en el mundo”⁶¹.

⁶⁰ Jorge Castañeda. “Mexico’s Circle of...”. *Op. Cit.*, p.93.

⁶¹ Ernesto Zedillo Ponce de León. “Toma de posesión”, en *Perfil de La Jornada*, 2 de diciembre de 1994.

A la par con lo que el Ejecutivo juzga de suma importancia en su gobierno, podría pensarse que la política de seguridad nacional es considerada como un elemento de gran trascendencia en la conducción de las políticas nacionales que permitan la preservación de la soberanía y, en suma, el logro de los objetivos trazados por el gobierno.

A partir de este contexto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se define a la seguridad nacional como la capacidad de "preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos, asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas, ...asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo"⁶².

Como se puede apreciar la definición de seguridad nacional del PND 1995-2000, dista mucho de cómo había sido considerada por los dos gobiernos anteriores. Se percibe una actitud activa y tal vez hasta agresiva hacia el exterior, que a la vez mantiene un matiz del comportamiento defensivo tradicional, toda vez que en otros argumentos contenidos en el texto del PND se afirma que "...la vocación por la paz y el servicio permanente que prestan las Fuerzas Armadas a la población han sido notas singulares que engrandecen a México. Sobre esta base firme, la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca

⁶² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995 .p.9-10.

intervencionista ni militarista, sino de escrupuloso apego a la ley, al respeto mutuo y a la negociación como forma de dirimir controversias⁶³.

Es importante también el hecho de que en esta ocasión se agregan a la agenda un mayor número de fenómenos considerados como amenazas a la seguridad, ya no es solamente el narcotráfico la única amenaza, ahora el terrorismo, el tráfico ilegal de armas y de personas, el lavado de dinero, las organizaciones criminales internacionales y la explotación ilegal de los recursos se suman a la agenda como amenazas potenciales a la soberanía y seguridad nacionales. De igual forma, elementos como el crecimiento y distribución de la población y el deterioro del ambiente son considerados prioritarios.

Ante estas circunstancias la política mexicana de seguridad nacional, sus acciones y usos, en coordinación con la política exterior e interior deberían trazar el camino a seguir para lograr los objetivos e intereses nacionales que el Estado se proponga como principal agente del avance o retroceso de nuestro país.

En palabras del dirigente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creado en febrero de 1989, órgano principal encargado de los asuntos relacionados con la seguridad nacional, la seguridad nacional se define como "la precondition fundamental de la paz, libertad y justicia social. El gobierno y la sociedad civil garantizan estos valores en el marco del Estado de derecho, garantizando el proyecto nacional, la defensa de la seguridad nacional mexicana implica un equilibrio dinámico entre los objetivos nacionales, que preserva la integridad territorial y el pleno ejercicio de la soberanía e independencia nacionales"⁶⁴.

⁶³ *Ibidem*, p.7.

⁶⁴ Roberto Zamarripa, "Seguridad nacional...", *Op. Cit.*, p.5.

Una dependencia central en materia de seguridad nacional en México es el CISEN, que a pesar de ser creado en el sexenio anterior, sigue siendo la estructura principal para las tareas de investigación e inteligencia. Sus atribuciones son:

- “Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.
- Recabar y procesar la información generada por el sistema.
- Determinar tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular conclusiones que se deriven de las evaluaciones respectivas.
- Realizar estudios de carácter político, económico y social.
- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional”⁶⁵.

El CISEN como órgano integrante del aparato de la seguridad nacional tiene como antecedente la DFS. Creada en 1947 por el presidente Miguel Alemán, fue el servicio de inteligencia mexicano más conocido. “Su inicio y funcionamiento reflejó el presidencialismo y autoritarismo del sistema político mexicano: su creación obedeció a una decisión del presidente sin consultar al Congreso y, según el organigrama de la administración pública federal, la DFS depende de la Secretaría de Gobernación, pero en realidad siempre fue un instrumento al servicio del ejecutivo”⁶⁶.

A lo largo de su accionar, la DFS nunca informó ni fue supervisada por el Congreso y frecuentemente hizo uso de la violencia. Así, lejos de funcionar como un servicio de inteligencia fungió como un instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población y a lo que podría representar una amenaza a la seguridad del gobierno. El año de 1985 marcó la desaparición de este órgano con la muerte del agente estadounidense de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena. A finales de ese año se formó

⁶⁵ Secretaría de Gobernación, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, México, 1994.

⁶⁶ Sergio Aguayo Quezada, “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Sergio Aguayo y John Bailey (comps), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, p.192.

la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) integrada por las remanencias de la DFS y la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales.

La DISEN tuvo un periodo corto de vida ya que al llegar a la presidencia Carlos Salinas constituyó el CISEN. Uno de los factores por los cuales se presume la rápida desaparición de la DISEN es que ésta "fue incapaz de anticipar o explicar el crecimiento espectacular del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas"⁶⁷ a la presidencia en 1988.

El CISEN tampoco ha podido romper con la tradición en materia de inteligencia y seguridad que habían llevado a la práctica sus antecesores. Se sigue observando la ineficiencia en sus acciones, que en todo caso corresponden a un sistema político autoritario y en ocasiones tendiente a la represión. "En junio de 1993 este organismo se caracterizaba por la desorganización, la superficialidad, la moral baja y la realización de funciones operativas -aunque en algunos casos fueran ilegales y violatorias de los derechos de los mexicanos"⁶⁸. A la vista de la opinión pública, el CISEN es visto como una corporación policiaca dedicada en gran medida al espionaje político.

A partir de estos planteamientos, la política de seguridad nacional tiene su origen y es desarrollada de acuerdo a las funciones respectivas de cada uno de los órganos encargados de dicha tarea. Sin embargo, ¿hasta qué punto es congruente la aplicación de la política de seguridad en los hechos y mediante qué acciones y decisiones se lleva a la práctica?

⁶⁷ *Ibidem*, p. 197.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 198.

Una vez establecida la definición y la política de seguridad nacional a seguir por el régimen, ésta se lleva a la práctica mediante una serie de reglamentos y disposiciones expresadas en las acciones tendientes a garantizar la integridad territorial, la soberanía, la población y los recursos naturales. En general, la estrategia para garantizar la seguridad nacional se dirige a los aspectos que en la coyuntura se consideran de gran importancia para la Nación.

En el caso de la administración de Ernesto Zedillo, con la cual se cierra un siglo, se afirma que no hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. En lo referente a la integridad territorial se plantea la defensa de la soberanía mediante una articulación de las acciones externas e internas, como un solo elemento. Al respecto, la aplicación de la política exterior seguirá basada en principios e intereses nacionales y estrechamente ligada a los procesos internos como la democracia, el desarrollo social y el crecimiento económico.

Los objetivos que persigue la estrategia para garantizar la seguridad nacional tienen como punto de partida el fortalecimiento de la soberanía. En el PND 1995-2000 éstos están planteados de la siguiente manera:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior.
- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración,

la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente”⁶⁹.

Es evidente que en los objetivos anteriores no se incluye uno que se refiera a un aspecto que en la actualidad debía considerarse materia de seguridad nacional. Es decir, ninguno de ellos se propone en concreto recuperar y mantener un buen nivel de las condiciones de vida de la población, ni el desarrollo interno del país. Una vez más está presente la ambigüedad de los argumentos, ya que se hablaba de la política interna y externa como una misma, sin embargo es notable la aplicación de ambas como dos elementos distintos y tal vez excluyentes.

Con excepción del primer objetivo, que se refiere al fortalecimiento del aparato responsable de la seguridad para garantizar la aplicación de la ley en el territorio, todos los siguientes están orientados a la acción hacia el exterior y no reflejan en el corto plazo beneficios de los niveles de vida de la población.

Las acciones para el logro de dichos objetivos serán, entre otras, las siguientes:

- “Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos y de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanas; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia”⁷⁰.

⁶⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Op. Cit.*, p. 9.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 10.

A diferencia de los objetivos, en las líneas de acción para garantizar la seguridad nacional está siempre presente el factor interno como vital a la seguridad del país. A la luz de su lectura se evidencia la noción de que la seguridad del gobierno pelagra desde el interior mismo del territorio, de ahí la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas y la seguridad pública y la casi nula relación con los procesos externos.

El hecho de actualizar el marco legal en materia de inteligencia y por extensión el de seguridad nacional, hace pensar que ese proceso no se está llevando a cabo de manera integral, ya que de la misma forma debían modificarse algunas otras prácticas relacionadas con la seguridad. Debe modificarse un aspecto fundamental que no se encuentra contenido en los objetivos oficiales como lo es la discrecionalidad con la que actúa el Presidente de la República. Esto es de suma importancia, ya que únicamente el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de decidir y establecer qué es y qué no es asunto de seguridad nacional y la forma en que se le debe hacer frente.

Un claro ejemplo lo constituye la desaparición de la DFS en 1985 y la posterior creación del Gabinete de Seguridad Nacional en diciembre de 1989, dependiente de la Oficina de Coordinación de la Presidencia. Nunca se aclaró cuál era la relación entre éstas con la Secretaría de Gobernación, que en lo escrito es la encargada de coordinar la seguridad nacional. En este caos burocrático sólo se perpetúa la ambigüedad y con ello se justifica cualquier decisión en aras de la seguridad pública o nacional.

En México, el proceso de reforma y modernización también se da en el campo de las Fuerzas Armadas y, como en la mayoría de los países de América Latina, se está llevando a cabo un cambio significativo en lo referente a ese sector. Se vislumbran nuevas atribuciones

y funciones para el sector militar, pero "a diferencia de otros países latinoamericanos, esta reforma militar se da en sentido inverso: aumento de presencia política, aumento de funciones, incremento presupuestal y de número de integrantes, modernización de armamento y equipo, etcétera"⁷¹.

La razón por la cual se presenta este fenómeno de manera inversa a como se está observando en el resto de América Latina es el ambiente de inestabilidad política y social, producto de la incapacidad del Estado y sus instituciones para controlar las nuevas manifestaciones de malestar y descontento, a la vez que se han visto rebasados ante la necesidad de sustituir los mecanismos de control político y social tradicionales.

"Por ello se revalora a las Fuerzas Armadas como el recurso estratégico de la nación para que la situación no desemboque en una grave crisis socio-política o en una guerra civil. De esta manera se amplían sus misiones, sus funciones, se acelera la modernización del equipo, del presupuesto y por vez primera desde los años treinta, son un actor político de primer orden"⁷².

Bajo este ambiente y con la convicción de modernizar la estructura de seguridad nacional, el gobierno ha venido haciendo grandes gastos en la adquisición de armamento moderno. "En un documento de la Armada destacan como puntos medulares del proceso de reestructuración de la Secretaría de Marina el desarrollo del *Proyecto Holzinger*, la adquisición de 12 buques, el artillamiento de 14 patrullas y 50 lanchas rápidas, la compra de

⁷¹ Raúl Benítez Manaut, "México: la nueva dimensión de las fuerzas armadas en los años noventa", en *Fuerzas armadas y sociedad*, No. 3, Año 11, Santiago de Chile, FLACSO, julio-septiembre 1996, p. 8.

⁷² *Idem*.

4 embarcaciones extrarápidas, 3 buques patrulla y 12 aerobotes, además de las naves turbohélice *Rédigo*⁷³.

Por otra parte, el gobierno suizo impidió la venta de 48 aviones militares a México PC-9 *Pilatos* "por temor a que sean usados para enfrentar el problema en Los Altos de Chiapas, la razón es que Suiza tiene una política de no exportar armas a zonas en conflicto"⁷⁴. De esta manera se siguió con la compra de armas y se dice que en el sexenio de Carlos Salinas la Secretaría de la Defensa Nacional adquirió 6607 vehículos de tierra y 86 aeronaves, en su mayoría las compras realizadas durante el último año de esa administración se destinaron a la zona de Chiapas.

Se llegó al extremo de comprar armas al gobierno sudafricano. En un artículo publicado por la revista *Jane's Intelligence Review* se reveló que este hecho pudo haber sido una violación al embargo internacional de armas contra ese país, que todavía estaba en vigor. "Se ha llevado a cabo un magno esfuerzo para reequipar al ejército, resultando en la adquisición de rifles de francotirador L1A1, lanzagranadas M203 y ARMSCOR L-6, armas antitanque IMI B-300, RPG-7 y M-47 *Dragón*, así como morteros ARMSCOR M4L3"⁷⁵.

En general, la tendencia para "preservar la seguridad nacional" continuó de la misma forma incrementando las compras de armas y equipo militar. En total se triplicó el número de vehículos blindados, las compras fueron extraordinarias en cuanto a la calidad y cantidad de cohetes, ametralladoras, escopetas, granadas y escudos eléctricos, así como más de 20 vehículos antimotines.

⁷³ "Se multiplicó la capacidad de operación: Armada de México", en *La Jornada*, 12 de septiembre de 1994, p. 21.

⁷⁴ "Bloquea el gobierno suizo la venta de 48 aviones militares a México", en *La Jornada*, 31 de enero de 1995, p. 4.

⁷⁵ "México compró armas al ex régimen *Apartheid* sudafricano", en *La Jornada*, 26 de febrero de 1995, p. 10.

Contrario a lo que se manifestaba en los hechos, por esas fechas el Secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre, durante una visita a Estados Unidos manifestaba, respecto a la compra de armamento y equipo bélico "en este momento el gobierno mexicano no está adquiriendo armamento, ni pretendemos adquirirlo"⁷⁶.

PRESUPUESTO FEDERAL DESTINADO A SEGURIDAD NACIONAL
(Cantidades en millones de pesos)

AÑO	PGR	SG	SDN	SM	TOTAL
1982	2.4	8.2	34.7	10.4	55.7
1983	3.8	8.6	66.8	20.1	99.3
1984	7.3	20.5	136.7	38.1	200.6
1985	12.3	27.6	221.1	75.3	336.3
1986	20.7	35.9	352.9	110.1	519.6
1987	52.7	96.8	778	260.2	1187.7
1988	103.5	235.9	1473.8	592.1	2405.3
1989	198.4	358.1	1941.5	691.5	3189.5
1990	416.7	603.8	2841.4	905.6	4567.5
1991	579.6	733.6	3832.5	1137.5	6083.2
1992	703.2	964	4409.6	1466.5	7543.3
1993	1118.5	1180.4	5414.1	1748.5	9459.5
1994	1505.2	1906.4	7554.3	2079.2	13045.1
1995	1671.4	2531.2	7860.1	2507.7	14570.4

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Es importante resaltar que ya estando el país sumido en una severa crisis económica, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, el recorte del 10 por ciento del presupuesto federal como una de las medidas para hacer frente a la crisis, no afectó el gasto de las dependencias encargadas de la seguridad nacional. "En 1995, el presupuesto destinado a seguridad nacional y procuración de justicia, antes de que se diera a conocer el plan de ajuste, ascendía a 12 mil 982.3 millones de nuevos pesos, cantidad que representa un aumento de 4.7 por ciento respecto del de 1994"⁷⁷.

⁷⁶ "No hay intención de adquirir armamento: Cervantes Aguirre", en *La Jornada*, 24 de mayo de 1995, p.12.

⁷⁷ "No habrá ajuste en el presupuesto para seguridad nacional: SHCP" en *La Jornada*, 13 de abril de 1995, p.8.

En los años que van de 1982 a 1995, el presupuesto destinado a seguridad nacional tuvo un incremento de 26057.9 por ciento. “La prioridad conferida a las acciones del sector se reflejó en la magnitud de los recursos asignados a su atención, mismos que ascendieron a 14 mil 570.4 millones de pesos, cifra mayor en 14.5 por ciento a la previsión original; sin embargo fue menor en 18.0 por ciento real a la de 1994”⁷⁸.

El ejercicio del presupuesto destinado al rubro “Procuración de justicia y seguridad nacional” es repartido entre Secretaría de Gobernación (SG), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Marina (SM) y Secretaría de la Defensa Nacional (SDN). Por lo que corresponde a la SG, se observa en el cuadro anterior que recibió en 1995 un presupuesto de 2 mil 531.2 millones de pesos, monto superior en 24.7 por ciento real al de 1994. A la PGR se destinaron en el mismo año mil 671.4 millones de pesos, siendo superior al del año anterior en un 28.2 por ciento. En cuanto a la SM, ésta ejerció un gasto por arriba de su asignación original en 23.5 por ciento superando al de 1994 en 11.1 por ciento.

Para seguir avanzando en la modernización del equipo militar, se adquirieron en 1995 “866 vehículos terrestres de transporte de personal y de carga; 14 aviones para la Escuela Militar de Aviación; 60 equipos de correo electrónico y de control aéreo; 1365 aditamentos lanzagranadas y 82 equipos de cómputo, entre otros... se fabricaron 11200 fusiles automáticos, 2100 pistolas semiautomáticas HKP7 M135, 46 millones de cartuchos de diferente calibre y más de 216 000 granadas; además de vestuario e implementos varios para satisfacer los requerimientos del Ejército y Fuerza Aérea”⁷⁹.

⁷⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1995, p.189.

⁷⁹ *Ibidem*, p.192.

La SDN en 1995 presentó "un gasto directo de 7 860.1 millones de pesos, monto que superó en 15.7 por ciento al presupuesto considerado de salida y 23.3 por ciento mayor al de 1994; lo anterior implicó ampliaciones presupuestales netas por un mil 58.5 millones de pesos⁹⁰.

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO
(Cantidades en millones de pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
DESARROLLO SOCIAL	59466.4	62044.2	68543.5	83611.7	96399.1	107043.1	118777.8	104557.5
Educación	25782.2	26513.9	28348.5	33905	39378.9	45660.1	51787.6	46778.3
Salud y seguridad social	27130.1	29914.9	33135.8	38857.8	42172.5	46094.4	49211.3	43521.6
Laboral	327.8	321	332.1	365.2	359.7	380.3	463.7	450.2
Solidaridad y desarrollo regional	2368.2	2586.9	4338.1	5450.1	6632.3	7354	7336.1	6217
Desarrollo urbano, ecología y agua potable	3857.9	2707.5	2391	3367.2	5055.4	5252	7485.2	4506.7
Programa social de abasto				1866.4	2800.3	2302.3	2493.9	3083.7

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

PORCENTAJES DEL PIB TOTAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto programable total	19.9	18.1	15.8	15.7	15.8	16.5	17.6	16.2
Desarrollo social	5.7	5.7	6	7	7.8	8.5	9.1	8.5
Educación	22.5	2.4	2.5	2.9	3.2	3.6	3.9	3.8
*Salud y justicia social	2.6	2.8	2.9	3.3	3.4	3.7	3.8	3.5
*Laboral	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
*Solidaridad y desarrollo regional	0.2	0.2	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5
*Desarrollo urbano, ecología y agua potable	0.4	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.6	0.4
*Programa social de abasto				0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
Seguridad nacional y procuración de justicia	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	0.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. n.s. no significativo.

Con más de 200 mil efectivos y recursos que ocupan el quinto lugar en el presupuesto de la Nación, el Ejército se reestructura y moderniza para impartir una mayor capacitación militar. La Escuela Superior de Guerra es la principal instancia que se ocupa de la preparación académica-militar del instituto armado a niveles superiores.

⁹⁰ *Idem*

Un año después del conflicto armado en Chiapas, fue elaborado el Programa de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, que define los nuevos aspectos del Ejército de cara al siglo XXI. Entre otros conceptos, puntualiza "la organización del Ejército en pequeños comandos altamente sofisticados, con gran movilidad, precisión y eficacia; la creación de escuadrones de 'fuerzas especiales' en cada región militar, con énfasis en Chiapas y Guerrero, dotados de armamento y equipo modernos; la redefinición radical del concepto de seguridad nacional; la formación de un verdadero sistema de inteligencia militar; la 'revolución' tecnológica e informática dentro de las Fuerzas Armadas, y la incorporación de civiles a la nómina del Ejército"⁸¹

Resulta paradójico el proceso de reestructuración y modernización de los aparatos y dependencias encargadas de la seguridad nacional, ya que al revisar la historia nacional se aprecia la tradicional costumbre pacifista de las Fuerzas Armadas. Es ilógico el gasto empleado para ese sector, toda vez que México no ha sido ni será un país de gran acción o peso en las cuestiones estratégicas globales. Por otro lado, todo parecería indicar que este hecho obedece a considerar que la principal amenaza está presente al interior y a partir de esa razón se hace necesaria la expansión de la fuerza para contenerla o prevenirla.

Bajo este marco, en el país es creciente el deterioro en materia social debido a que los niveles de subsistencia de la población registraron el daño más significativo de los últimos 16 años, en donde "39.7 millones de mexicanos se sitúan en las líneas de pobreza, situación que a su vez ha vulnerado los patrones en que descansaba la paz social"⁸². De este

⁸¹ Ignacio Ramírez, "El ejército se moderniza, crea nuevos cuerpos, controla 'focos rojos', se mete de policía y se capacita en economía y política", en *Proceso*, No. 1059, 16 de febrero de 1997, p.33.

⁸² "Aumentó la correlación entre pobreza y creciente inseguridad", en *El Financiero*, 7 de septiembre de 1996, p.48.

argumento se desprende la justificación para una demanda de mayor gasto para seguridad nacional, debido a que las erogaciones con propósitos militares hechas por la actual administración rebasaron las ejercidas por los tres sexenios precedentes.

La austeridad en el gasto gubernamental prevaleció con la estabilidad que imperó en el estado de Chiapas a lo largo de 1995 y con el surgimiento de la crisis económica que obligó al gobierno a restringir su patrón de gastos. Por tal motivo, el gasto en seguridad nacional y procuración de justicia "resintió una contracción real de 14 por ciento anual, en tanto que las erogaciones en desarrollo social cayeron a un ritmo de 29.8 por ciento real"⁸³.

En palabras del Secretario de la Defensa, el Ejército Mexicano "no es una fuerza armada de agresión o atropello, sino un Ejército que se prepara para afrontar cualquier contingencia o eventualidad que coloque en riesgo la seguridad nacional o la integridad de la República. La tarea fundamental de las Fuerzas Armadas es hacer viable el México de la paz y la justicia"⁸⁴. Lo que debió aclarar el Secretario Cervantes es cuáles serían las contingencias o eventualidades que pusieran en riesgo la seguridad nacional, así como explicar cómo podría darse el México de la paz y la justicia sembrando un clima de militarización en gran parte del territorio nacional.

Las Fuerzas Armadas mexicanas determinan su posición en la sociedad mexicana asumiendo una doctrina militar y estratégica únicamente defensiva, basada en tres ejes: el Plan de Defensa Nacional 1 (DN1), que consiste en la defensa contra un agresor externo; "esta hipótesis se desprende de la historia mexicana, determinada por los siguientes acontecimientos: la guerra con Estados Unidos entre 1846-1848, la intervención francesa y

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ "No somos fuerza de agresión o atropello: Cervantes", en *La Jornada*, 4 de diciembre de 1994, p.8.

el intento de instaurar una monarquía europea en México, la intervención de Estados Unidos en Veracruz durante 1914, la posibilidad de una anexión de la Península de Baja California al Estado de California durante los años treinta y la posibilidad de una ocupación armada de los pozos petroleros nacionalizados en 1938”⁸⁵.

El Plan DN1 tiene su fuente en algunos de los principios constitucionales de la política exterior mexicana: autodeterminación, no intervención en los asuntos internos y solución pacífica de controversias, contenidos en el artículo 89 de la Constitución Política Mexicana.

El Plan de Defensa Nacional 2 (DN2), preparación de la fuerza armada ante graves amenazas a la seguridad interna del país. Este Plan tiene origen en la historia política y militar de México, en especial por la forma como se llevó a cabo la desmilitarización del país desde los años veinte y como se fue dando el proceso de centralización y desarme de los diversos ejércitos existentes en todo el territorio. “Esta doctrina tuvo su primer desafío entre 1926 y 1928, cuando una guerrilla de tendencia conservadora y católica -el movimiento cristero- desafió por vez primera al naciente Estado revolucionario. La derrota del movimiento cristero hizo posible la unificación de los mandos militares revolucionarios en 1929. Posteriormente el control político comenzó a ejercerse a través del corporativismo y populismo, por lo que el Ejército mexicano pudo encauzar su proceso de profesionalización”⁸⁶.

Y, el Plan de Defensa Nacional 3 (DN3), despliegue contra catástrofes como huracanes, inundaciones, temblores, etc. para auxiliar a la población. Este plan permite crear

⁸⁵ Raúl Benítez, “México: la nueva dimensión... Op. Cit., p.11.

⁸⁶ *Ibidem*, p.12.

en la población una imagen positiva debido al contenido cívico de las acciones realizadas por el Ejército. De los tres planes enunciados, el segundo parecería ser al que mayor importancia brinda el gobierno, debido a la línea que ha seguido en sus acciones, llegando a igualar la seguridad nacional con la suya propia.

Una más de las acciones del gobierno para garantizar la seguridad nacional es la iniciativa del proyecto de ley sobre seguridad nacional que busca dar los lineamientos, políticas, medidas y acciones a seguir en la materia. Entre sus principales propuestas se encuentran "la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, que se erija como una instancia superior y cuya labor estará insertada en un contexto de cooperación internacional que coadyuve al eficaz combate al crimen organizado,"⁸⁷ presidido por el titular de Gobernación, en coordinación con las secretarías de Marina y Defensa Nacional.

En este sentido, dicho proyecto confunde la seguridad pública con la seguridad nacional, ya que si se trata de reglamentar la seguridad pública ni la Secretaría de la Defensa Nacional ni la de Marina tienen algo que hacer en el Consejo; mientras que si se trata de seguridad nacional, su colaboración es fundamental. A la seguridad pública le corresponde el cuidado de las garantías de los ciudadanos; a la seguridad nacional corresponde lo relativo a la soberanía, al narcotráfico, al crimen organizado, etc., o sea, a la seguridad de la Nación.

Finalmente, con todo y sus confusiones fue aprobada en el Senado de la República el 31 de octubre de 1995 y ratificada por la Cámara de Diputados el 21 de noviembre del mismo año la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su función principal será erigirse en instancia superior y su labor se insertará en un contexto de cooperación internacional para el eficaz combate al crimen

⁸⁷ "A comisiones del Senado, la iniciativa de seguridad", en *La Jornada*, 4 de octubre de 1995, p. 38.

organizado. Con esta Ley, "no se sustituyen atribuciones de ninguna autoridad, no se crean nuevas autoridades, ni implica la conformación de nuevos cuerpos policiacos"⁸⁸.

De este punto se desprende una de las nuevas misiones encomendadas a la milicia mexicana y que se interpreta como un proceso de militarización del país. El hecho que propició esta decisión se debe a que se ha visto, en gran medida, deteriorada la seguridad pública. "Es importante tener presente que esta 'militarización' de fin de siglo es diferente de la época de la guerra fría, pues no implica ruptura del orden constitucional, sujetándose las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales legalmente establecidos"⁸⁹.

De igual forma, la participación de los militares está sustentada en la nueva Ley Federal en Contra de la Delincuencia Organizada, la cual creará los mecanismos que forjen los procesos de conocimiento del modo de operar de los grupos criminales; fórmulas de infiltración que permitan a la autoridad aprovechar las contradicciones internas que se generan en esas organizaciones, así como la profesionalización de los grupos policiacos a fin de que realicen un eficaz trabajo de inteligencia. Dicha ley también creará instituciones de carácter jurídico y policiaco diseñadas específicamente para lograr la persecución de los integrantes y jefes de los grupos criminales.

El incremento de la inseguridad pública es uno de los aspectos que más preocupa a la población. El arribo del Ejército a los altos mandos policiacos del país ha sido justificado por el gobierno como necesario para eficientar y profesionalizar la guerra contra la delincuencia y el crimen organizado. En palabras de Jorge Chabat, los riesgos de la presencia militar son,

⁸⁸ "Aprueba el Senado la Ley de Seguridad Nacional", en *La Jornada*, 31 de octubre de 1995, p. 8.

⁸⁹ Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y defensa a fin de siglo", en *Crónica Legislativa*, No. 11, Año V, Nueva Época, México, Cámara de Diputados, octubre-noviembre 1996, p. 41.

por un lado que se prolongue e incluso lleve a que el Ejército reemplace a los efectivos policíacos; por el otro, exponer a los militares a la corrupción.

“Mientras más se involucre al Ejército en labores de seguridad interna o de combate al narcotráfico, que impliquen el uso de la fuerza, los riesgos de que se violen derechos humanos van a aumentar. La solución, sin embargo, no consiste en que el Estado no use la fuerza legítima si se ve amenazado. La solución es que ante la perspectiva de que policías y Ejército tengan que auxiliar crecientemente al Estado para garantizar su seguridad, se incrementen los mecanismos de control y sanción de estas violaciones, para que no ocurran o para que cuando ocurran sean sancionadas”⁹⁰.

En otro orden, una más de las líneas de acción para garantizar la seguridad nacional ha sido la acción internacional de México. El Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, afirmó que la política exterior de México se orientó a ese fin, ya que “ante la crisis económica que vivió la nación, se buscó un acercamiento con los centros más dinámicos de la economía y con organismos multilaterales, lo que permitió obtener una respuesta sin precedentes de la comunidad internacional”⁹¹.

En resumen, las acciones seguidas en aras de garantizar la seguridad de la Nación y su integridad territorial dan mayor importancia a cuestiones que no son la esencia de lo que se plantea una política integral de seguridad. Solamente ante el grave problema de la crisis es que se manejó el concepto a un nivel de acción exterior que repercutió en el marco interno. Es evidente que frente a la problemática que representan fenómenos como la democracia, la soberanía, el desarrollo interno y la justicia social, el narcotráfico y muchos otros factores

⁹⁰ Ignacio Ramírez, “El ejército se moderniza...”, *Op. Cit.*, p.27.

⁹¹ “México orientó su política exterior a garantizar la seguridad nacional”, en *La Jornada*, 26 de diciembre de 1995, p.5.

que no sólo atañen a la seguridad del gobierno y, que son realmente materia de la seguridad de la Nación como un todo, no son abordados de una manera adecuada.

El conjunto de esos factores, representan realmente las amenazas históricas a la seguridad nacional mexicana, ya que en nuestro país han estado presentes como una constante a lo largo de los últimos años.

3. Las amenazas a la seguridad nacional mexicana

En la actualidad, el concepto de seguridad nacional está viviendo un proceso de transición. Las invocaciones a la seguridad e integridad nacionales de los Estados son cada vez más importantes, adquiriendo nuevas formas y contenidos. Por otro lado, las tendencias globalizantes y los procesos de integración en los diferentes marcos del escenario internacional hacen más endeble la vigencia de las antiguas concepciones. Ante estas circunstancias, la reconceptualización de la seguridad como un fenómeno creciente de la interacción estatal, permite que se vislumbren amenazas a la seguridad de los Estados que antaño no llegaban a considerarse de tal importancia.

La internacionalización de los procesos y su repercusión más allá de las fronteras nacionales están constituyéndose como los nuevos factores que alteran o modifican las acciones y decisiones de los Estados. Ante un panorama como el anterior, temas como la seguridad nacional revisten nueva importancia, llegando a consolidarse como vitales para las relaciones entre Estados.

Para el caso mexicano -se debe recordar que la práctica de la seguridad nacional fue distinta de aquellas realizadas en la mayoría de los regimenes latinoamericanos que hicieron uso del concepto- esa alteración de los esquemas tradicionales podría representar una fuente de amenazas a la seguridad e integridad nacionales.

De esta manera, como resultado de tales procesos globalizantes en los cuales las fronteras se ven rebasadas y debido a que en ocasiones tales fenómenos tiene su origen fuera de los límites estatales o son parte de estrategias impuestas, se vislumbran como amenazas a

la seguridad, entre otros, el narcotráfico, el avance o retroceso del proceso democrático, la vigencia de la soberanía nacional, los grupos armados, la pobreza, el medio ambiente, etcétera.

Para este trabajo, de acuerdo al contexto internacional y en estrecha vinculación con la situación interna, se aborda el narcotráfico, los grupos armados, la democracia y la soberanía como las amenazas más representativas a la seguridad del Estado mexicano. No obstante, el número y tipo de amenazas es mucho más amplio y variado. Fenómenos como la migración, el contrabando de armas y personas, el terrorismo, el lavado de dinero, etcétera, son igual de importantes para el país como los estudiados en esta investigación. El abordarlos sería motivo de muchos otros trabajos por separado y excedería los límites trazados en este proyecto.

3.1. El narcotráfico

El tráfico internacional de drogas se ha constituido en uno de los retos más significativos para nuestro país, no sólo de los últimos años, sino en los que están por venir. La particular dinámica de este fenómeno internacional multiforme y polifacético, ajeno e indiferente a las leyes mexicanas o a las de cualquier otro país, se ha consolidado como una preocupación permanente y constante que se considera como materia de intereses de Estado y no sólo de regímenes de gobierno

El consumo de drogas en los países desarrollados ha aumentado de manera espectacular en los últimos años. En el nivel mundial, el notable incremento de la demanda

de narcóticos, así como de la drogadicción, ha provocado una enorme expansión de las actividades relacionadas con el narcotráfico.

El carácter multifacético del narcotráfico es el motivo básico para inscribirlo como propio de la esfera política y, de esta forma, requiere de enfoques, estrategias y tácticas con un alto grado de adaptación y sensibilidad frente a las circunstancias internas y externas que se vayan presentando.

En este sentido, la nueva política internacional del país en materia de drogas, revela un importante cambio de actitud y de estrategias en el gobierno mexicano. Se han creado dependencias especializadas encargadas de la lucha, control y combate de este problema, asimismo, se han venido modernizando las principales instituciones encargadas de la misma tarea. En el plano internacional, se ha firmado una larga lista de acuerdos y convenios para enfrentar el fenómeno (sobre todo con Estados Unidos) y se han impulsado diversas reuniones cumbre tanto bilaterales con distintos países, así como multilaterales y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

México es utilizado por las organizaciones criminales internacionales, desde fines de los años setenta, como puente entre las principales zonas de cultivo y producción de cocaína y los mercados de consumo. La producción y el tráfico de estupefacientes han aumentado a velocidades vertiginosas, hasta el grado de cubrir la mayor parte del mundo. A medida que aumenta la cantidad de la producción de esas sustancias, los narcotraficantes buscan la forma de incrementar el mercado internacional para sus productos y por consiguiente, integran al mismo a los países que anteriormente sólo fungían como puntos de tránsito y/o zonas de producción.

"Esta propagación del consumo de drogas ha alterado las formas y rutas del tráfico de estupefacientes, ya que los narcotraficantes procuran evadir los controles y obstáculos de las autoridades nacionales encargadas de aplicar la ley en esta materia"⁹².

Ante el gran crecimiento de la demanda y producción de narcóticos, el Estado se ve cada vez más incapaz de combatirlo. En este sentido, el narcotráfico representa una amenaza a la seguridad que se expresa de diferentes formas. Por ejemplo, los problemas económicos aumentan la vulnerabilidad del país ante la astucia de los narcotraficantes para llevar a cabo el comercio ilegal de drogas, ya que por la misma falta de recursos se carece de los medios necesarios para detectar y controlar el problema. En consecuencia, la producción y el consumo de drogas se extiende a lo largo y ancho de los países afectados, burlando las medidas preventivas de las autoridades encargadas de dicha tarea.

Al respecto, un estudio del Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs sostiene que "los cárteles mexicanos están creciendo en riqueza, sofisticación y en habilidad para proyectar sus operaciones internacionalmente. A pesar de la mejoría en la erradicación, el cultivo ilícito de opio y marihuana continúa siendo una fuente significativa de materia prima para el mercado de la droga estadounidense"⁹³.

En el mismo documento se hace referencia a la vulnerabilidad del Estado mexicano y a la "incapacidad" del gobierno para hacer frente al problema. Se afirma que "el sistema financiero mexicano facilita el lavado de dinero y las autoridades del gobierno mexicano carecen de entrenamiento y de estructura legal para frenarlo efectivamente. A pesar de la

⁹² Jorge Tello Peón, "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el período posterior a la guerra fría", en Sergio Aguayo y John Bailey (comps), *Las seguridades de México...*, Op. Cit., p.170.

⁹³ United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, Marzo, 1996, p.148.

determinación en altos niveles del gobierno mexicano para detenerla, la corrupción oficial permanece profundamente atrincherada y resistente, constituyendo el mayor impedimento para un exitoso programa antinarcóticos”⁹⁴.

El narcotráfico se ha infiltrado en el sistema financiero de algunos países por medio del lavado de dinero proveniente de las ganancias de las drogas. Este aspecto tiene un carácter destructivo, ya que desestabiliza las economías nacionales y, en la mayoría de los casos, altera la producción de algunos sectores económicos, representado así un grave riesgo para la seguridad, al obstaculizar el buen funcionamiento de la economía y por consiguiente, del desarrollo, al canalizar recursos que serían necesarios en otros sectores.

El gobierno mexicano ha tenido que destinar grandes cantidades en la lucha contra el narcotráfico. “Entre diciembre de 1988 y junio de 1993, el gobierno de Carlos Salinas se anotó varios triunfos importantes en la lucha antinarcóticos. Las autoridades decomisaron 197 297 kilogramos de cocaína, 1 141 kilogramos de pasta de opio, 662 kilogramos de heroína y 2 277 kilogramos de marihuana. Durante este mismo periodo, se erradicaron 51 644 hectáreas de marihuana y 45 661 hectáreas de amapola”⁹⁵.

“En 1988, la Procuraduría General de la República invirtió aproximadamente cincuenta millones de dólares (el 60% del presupuesto) en programas contra el narcotráfico, mientras que en 1987, el presupuesto dedicado a ese renglón fue de veinte millones de dólares [...] Las cifras anteriores indican la magnitud del problema y la atención que se le da sobre todo cuando se les compara con las de mediados de los años setenta. Por esos años,

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Ibidem.*, p.172.

sólo 5 mil soldados y unos 350 miembros de la Policía Judicial Federal se dedicaban a combatir el comercio ilegal de drogas⁹⁶.

Las cifras van en aumento de acuerdo a la agudización del problema, en la actualidad el Ejército mexicano ha sido involucrado, más que nunca, en las nuevas modalidades de la guerra contra las drogas. En este sentido, salta a la vista el aumento de las actividades llevadas a cabo para contrarrestar el problema. Esto se comprueba al revisar las cifras de los decomisos y erradicaciones de plantíos en el periodo de Carlos Salinas y las del último informe de gobierno. En el documento se señala que "en el periodo septiembre de 1995-agosto de 1996, las fuerzas armadas destruyeron 14 588 hectáreas de mariguana y amapola (que según las estimaciones representaron más del 70 por ciento de la producción), decomisaron 11 329 kilogramos de cocaína, y detuvieron a 5 793 personas vinculadas al narcotráfico"⁹⁷.

Asimismo, durante "1990 y 1991 se logró la mayor destrucción de pistas clandestinas utilizadas para llevar droga a Estados Unidos, al sumar en los dos años mil 479 pistas, de las mil 619 inutilizadas entre 1989 y 1993. Las cifras son elocuentes: en 1989 se inutilizaron 56 pistas; en 1990 sumaron 713; en 1991 se alcanzó el mayor número con 766; en 1992 fueron 76, y en los primeros meses de 1993 eran solamente ocho"⁹⁸.

Para 1995 el cultivo de "mariguana en México descendió a 6,500 hectáreas con un potencial de cosecha de 3,650 toneladas métricas. Las autoridades mexicanas erradicaron 11,750 hectáreas de mariguana en el mismo año"⁹⁹.

⁹⁶ Celia Toro, "El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de ... Op. Cit.*, p.377.

⁹⁷ Raúl Benítez, "México: la nueva dimensión...", *Op. Cit.*, p.14.

⁹⁸ "En cinco años el Ejército destruyó mil 619 pistas usadas por narcos", en *La Jornada*, 14 de marzo de 1994, p.45.

⁹⁹ United States Department of State, Bureau for International..., *Op. Cit.*, p.23.

Es evidente la magnitud que ha cobrado el problema del narcotráfico y los esfuerzos del gobierno por combatirlo en los últimos años. Al considerársele como problema de seguridad nacional, el combate al tráfico de drogas y la prevención del consumo llevan a la implantación de nuevas tácticas y estrategias, que en su mayoría no pueden ser establecidas totalmente de manera unilateral. De esta forma, se está ante el peligro de seguir recomendaciones provenientes del exterior cargadas de intereses ajenos a la realidad interna, y que bien podrían representar una amenaza más derivada de la situación ya existente.

México forma parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilegal de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas y ha buscado la forma de adaptarse a los actuales imperativos de las políticas internacionales antinarcóticos, desarrollando medidas en los foros internacionales para distinguir las diferentes formas del proceso de las drogas como producción, consumo, tratamiento de adicciones, desmembramiento y captura de bandas criminales, erradicación de cultivos, lucha contra el lavado de dinero, comercio ilegal de armas y corrupción.

En 1992 se presentó el Programa Nacional para el Control de las Drogas, su propósito era delinear la acción estatal en ese aspecto. En el documento se expuso la política, la estrategia y el plan de acción de las actividades para combatir las drogas.

El Programa Nacional "comenzó por revisar las acciones contra el narcotráfico en los últimos decenios, y trató de sistematizar sus esfuerzos expresando políticas integrales, sólidas y dinámicas para promover la aplicación de la ley, la salud pública y la educación. Asimismo, buscó diseñar políticas complementarias, jerarquizar tareas, coordinar el uso de

recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración en todos los niveles gubernamentales¹⁰⁰.

La base de operaciones del Programa Nacional es el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) dependiente de la Procuraduría General de la República es el encargado de la coordinación de las tareas contra el narcotráfico. Su consejo ejecutivo está formado por los representantes de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud y por el procurador general de la República, y dirigido por el comisionado del Instituto Nacional del Combate al Narcotráfico, conocido como del combate a las drogas (INCD).

El tráfico ilegal de estupefacientes ha sido uno de los temas más conflictivos de la relación de México, en especial con Estados Unidos. Debido a que su acción corrompe todo lo que toca y erosiona las bases morales de las sociedades, ésta ha sido una de las principales razones por la cual el gobierno de los Estados Unidos presiona e impone de manera unilateral medidas que afectan al interior de los países que viven día a día con este problema.

"Desde principios de siglo, las políticas para combatir internacionalmente esta catástrofe se han acomodado a las iniciativas de Estados Unidos. Sin embargo, estas políticas no sólo han fracasado en la resolución del problema creado por un mercado de estupefacientes cada vez más rico, sino que han resultado contraproducentes¹⁰¹.

¹⁰⁰ Jorge Tello, "El control del narcotráfico...", *Op. Cit.*, p.174.

¹⁰¹ Samuel Del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa", en Riordan Roett (comp), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI, 1990, p.253.

De todos los países con los que Estados Unidos tiene relación, México ha sido el país que ha seguido con mayor fidelidad las políticas antinarcóticos que ningún otro. "Prueba de ello son los más de 47 acuerdos bilaterales que al respecto se han firmado; la mayor y más antigua y efectiva campaña de erradicación, y el operativo más extenso de la DEA en el extranjero"¹⁰²

Por más de cuarenta años, México ha empeñado cada vez más sus recursos judiciales y de seguridad nacional a la erradicación e interceptación de estupefacientes destinados al mercado estadounidense, sin éxito alguno. La suma de los fracasos de las políticas del vecino país para combatir el consumo de narcóticos han creado enormes problemas y han ocasionado grandes cargas e inclusive amenazas a la seguridad nacional de México.

El gobierno mexicano ha trabajado arduamente para modernizar las instancias públicas que tienen a su cargo las operaciones contra las drogas. A fines de los ochenta los esfuerzos modernizadores del país se centraron en tres ejes para la lucha antidrogas: los sistemas legales y penales, la participación social y programas de erradicación de cultivos y contra el tráfico.

"El 16 de junio de 1993 el gobierno creó el Instituto Nacional de Combate al Narcotráfico, que funcionaría como organismo técnico descentralizado bajo la autoridad del procurador general. Entre las metas del INCD están la planeación, ejecución, supervisión y seguimiento de acciones a nivel nacional para atacar el problema y, junto con otros organismos públicos pertinentes, tiene también la responsabilidad de conservar la salud

¹⁰² *Idem.*

integral del pueblo de México dentro de los principios establecidos por el procurador general"¹⁰³.

En México como en todo el mundo, este fenómeno ha tomado nuevas dimensiones y se le ha brindado mayor importancia. Un aspecto novedoso de la política mexicana contra el narcotráfico es que por vez primera en el PND de 1989 se formuló una agenda de amenazas a la seguridad nacional, teniendo como punto único el narcotráfico.

Sin embargo, en estos ni en otros documentos oficiales o declaraciones presidenciales donde se considera al narcotráfico como amenaza a la seguridad se fundamenta por qué lo es. Durante su gobierno el presidente Miguel De la Madrid afirmó que "el narcotráfico es un riesgo para la seguridad nacional" y en el discurso del Primer Informe de Gobierno, el presidente Salinas repitió lo mismo aunque agregó "que también lo era para la salud de los mexicanos añadiendo que se trataba de un problema de solidaridad internacional"¹⁰⁴.

Quien fundamentó un poco más las razones por las que el narcotráfico representaba una amenaza a la seguridad de la nación fue quien tuviera la responsabilidad de combatirlo en la Procuraduría General de la República. Javier Coello Trejo opinó que "el narcotráfico atenta contra la estabilidad política, pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional"¹⁰⁵.

¹⁰³ Jorge Tello, "El control del narcotráfico...", *Op. Cit.*, p.178.

¹⁰⁴ Miguel De la Madrid Hurtado, "Sexto Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1989.

¹⁰⁵ Jorge Reyes Estrada, "Narcotráfico, grave peligro para la seguridad nacional: SDN y PGR", en *Unomásuno*, 27 de julio de 1989.

En el caso del PND 1995-2000 el "tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad: combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegrador. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos"¹⁰⁶.

El concepto de seguridad nacional contenido en los documentos oficiales es el requisito esencial para la paz, la libertad y la justicia social. De acuerdo con los textos de los PND, gobierno y sociedad afianzan dichos valores en el marco de la ley para garantizar la viabilidad del proyecto nacional. Con base en tal definición, los narcotraficantes atentan contra la salud de los habitantes mexicanos al usar el territorio nacional como punto de tránsito fomentando la producción y el consumo de drogas. Al igual que afectan la integridad territorial y amenazan la seguridad nacional mediante el envío de drogas y armas por vías ilegales y actos de violencia que ponen en riesgo la convivencia pacífica. La creciente diversificación de las actividades del narcotráfico se refleja en hechos como este: "en el sexenio pasado, la PGR incautó 28 mil 889 armas de fuego y más de 746 mil cartuchos; en cambio, del primero de diciembre de 1994 al 11 de mayo de 1995, se habían decomisado mil 119 armas y 136 mil cartuchos"¹⁰⁷.

La interpretación que se hace de una amenaza implica la identificación del enemigo, y las características de éste determinan la estrategia para combatirlo. En el caso de la producción y el tráfico de drogas los candidatos obvios son los narcotraficantes, la

¹⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", *Op. Cit.*, p.21.

¹⁰⁷ "PGR: importante aumento en el tráfico de armas en México", en *La Jornada*, 9 de julio de 1995, p.23.

corrupción de funcionarios mexicanos y la demanda en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno nunca ha especificado de una manera clara quién sería el agente principal que amenaza a la seguridad.

Desde esta perspectiva serían “amenazas externas desde las operaciones militares que conducen al combate, hasta amenazas más sutiles (operaciones encubiertas, movilizaciones militares, incursiones incidentales, intercambio de disparos entre unidades policíacas o militares que transgredan los límites fronterizos)”¹⁰⁸.

“Los grandes distribuidores y contrabandistas son el principal problema en México. Se trata de organizaciones que controlan la distribución, afectan la oferta y someten a productores y consumidores. El poder que adquieren les permite desafiar abiertamente a la autoridad del Estado y debilitar -mediante su influencia corruptora- la capacidad del gobierno para garantizar la ley y el orden. Este tipo de narcotraficante es el que compra protección y está dispuesto a intimidar a productores, policías, etcétera”¹⁰⁹.

El narcotráfico es un “tema que toca muy de cerca áreas extremadamente sensibles de las sociedades en su conjunto. Amenaza las percepciones de la autoridad política en términos de control territorial y político, la legitimidad del gobierno, el estado de derecho y la efectividad de los aparatos de seguridad. Es un riesgo a los fundamentos de la sociedad que provoca crisis en sus instituciones básicas, erosiona los valores culturales y distorsiona la ética de trabajo. Asimismo, afecta a las relaciones internacionales de los países donde opera”¹¹⁰.

¹⁰⁸ Calia Toro, “El narcotráfico...”, *Op. Cit.*, p.368.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.371.

¹¹⁰ Guadalupe González, *México y Estados Unidos en la cadena internacional de narcotráfico*. México, FCE, 1989, p.18.

Otra forma de expresión del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional es el aumento en el número y la cada vez mayor peligrosidad de las bandas de narcotraficantes y los problemas que ocasiona como la corrupción en los niveles gubernamentales y militares, así como la aplicación de leyes más allá de las fronteras nacionales.

“Los narcotraficantes promueven la desestabilización, debilitan la ética social y violan severamente a las leyes nacionales al efectuar operaciones para el lavado de dinero, al traficar en forma ilícita con armas y precursores químicos, y al emplear sus cuantiosas utilidades para fomentar la corrupción en diversas esferas sociales”¹¹¹.

Entre 1992 y 1993 los ingresos que obtuvo el narcotráfico “fueron equiparables a la suma total de las exportaciones, incluyendo las de la industria maquiladora, es decir de 26 a 28 mil millones de dólares,”¹¹² según datos presentados por la PGR.

En este sentido, la problemática del narcotráfico constituye para México una prioridad de seguridad nacional, ya que en muchas ocasiones ha complicado las relaciones exteriores del país, al generar fricciones con otros países que obstaculizan la cooperación bilateral y provocan presiones y exigencias que ponen en tela de juicio el derecho soberano del país ante legislaciones externas. Un ejemplo claro de esta situación lo constituye el procedimiento de certificación anual que el gobierno estadounidense lleva a cabo para calificar el “buen desempeño” de los países involucrados en el combate al narcotráfico.

El Programa para el Control Internacional de Narcóticos (INCP por sus siglas en inglés) es el origen de la práctica de certificación del gobierno estadounidense a los gobiernos en la lucha contra las drogas. Del INCP México recibe anualmente varios millones de

¹¹¹ Jorge Tello, “El control del narcotráfico...”, *Op. Cit.*, p.181.

¹¹² “Ganacias del narco, más que las exportaciones”, en *La Jornada*, 18 de septiembre de 1995, p.64.

dólares para la erradicación e intercepción de drogas, por esta razón, el gobierno estadounidense ha asumido una actitud coercitiva y punitiva que le ha causado a México altos costos políticos, llegando al extremo con la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986.

La ley señala "negar a cualquiera o a todos los bienes de [cualquier país productor o país de tránsito de drogas] las tarifas preferenciales contempladas en [...] cualquier ley que lo haga y aplicar a cualquiera o a todos los productos de ese país un impuesto que no deberá exceder del 50% *ad valorem*, o adoptar las medidas que combinen dichas acciones [a menos] que el presidente determine y certifique ante el Congreso [...] que durante el año anterior [...] las acciones del gobierno [del mencionado país] hayan resultado en reducir al máximo la producción de drogas [y en tanto] el Congreso no adopte una resolución desaprobándola"¹¹³.

Los costos políticos, económicos e internacionales de la cooperación de México con el INCP han sido muy altos, pero el mayor de todos tal vez sea el hecho de acercar y propiciar que las fuerzas de seguridad del país se expongan e integren a la corrupción. Por otro lado, el carácter coercitivo de la política antidrogas impuesta por Estados Unidos resulta inaceptable para una nación soberana, ya que someter las fuerzas militares y policíacas a revisión, certificación y aprobación del presidente y el Congreso de ese país no significa cooperación, sino humillación.

De esta forma, "en toda la historia del problema del narcotráfico, México se ha convertido en el 'chivo expiatorio' de la política antidrogas de Estados Unidos. El pago por la cooperación mexicana, extraordinariamente costosa para resolverle el problema, ha sido decepcionante: dislocación del comercio en su frontera norte, un manipuleo político y

¹¹³ Samuel Del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos...", *Op. Cit.*, p.267.

diplomático sin precedentes, audiencias congresionales, filtraciones a los medios de comunicación de testimonios de testigos de cargo en el jurado estadounidense, y también, la certificación como país que combate a las drogas”¹¹⁴

Otro aspecto negativo que ocasiona el narcotráfico al país se encuentra en la permisibilidad que brinda el fenómeno para erosionar las relaciones bilaterales, ya que proporciona un gran margen de manipulación política. “En no pocas ocasiones el tema del narcotráfico parece ser utilizado por algunos sectores burocráticos y políticos como instrumento de presión en las relaciones entre Estados Unidos y México para influir en otras áreas de negociación, que rebasan este ámbito de problemas”¹¹⁵.

México responde a las presiones de Estados Unidos más por la necesidad que por considerar al narcotráfico como un problema compartido, en primer lugar por las medidas de castigo como la Ley contra el Abuso de Drogas (certificación) y sobre todo porque el costo de las actuales políticas antidrogas como la violencia y la corrupción recaen principalmente en México. “Es posible que la etiqueta ‘hecha en Estados Unidos’ que se adhiere a la lucha contra los estupefacientes sea contraproducente: lastima el nacionalismo mexicano que responde, en gran medida, a una historia de dominación estadounidense”¹¹⁶.

El proceso de certificación tiene tres variantes y concede al mandatario estadounidense tres opciones para calificar el desempeño en la cooperación antidrogas de terceros países: a) la certificación completa, b) la descertificación y c) la certificación vital a los intereses de la nación, también conocida como certificación por cuestiones de seguridad

¹¹⁴ “Ningún presupuesto antinarco sirve si no se acaba el consumo”, en *La Jornada*, 24 de febrero de 1997, p.8.

¹¹⁵ Guadalupe González, *México y Estados Unidos... Op. Cit.*, p.21.

¹¹⁶ Gregory Treverton, “Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos”, en Riordan Roett (comp), *México y Estados Unidos... Op. Cit.*, p.288.

nacional. De acuerdo con un documento de la cancillería estadounidense, "aún cuando en algunos países no se ha cumplido 'el total de las metas' en el combate al narcotráfico, éstos obtendrán la certificación por cuestiones de seguridad nacional. Esto equivale a una certificación completa, más indica que el país no ha cumplido los estándares del Departamento de Estado para ser aprobado completamente. (...) si el mandatario niega la certificación, el apoyo se corta completamente (salvo en casos específicos de respaldo humanitario y la asistencia en el combate al narcotráfico)"¹¹⁷, principalmente la suspensión de algunas concesiones comerciales y hasta el apoyo para el otorgamiento de créditos en los organismos internacionales.

La certificación ha sido más útil como instrumento de presiones políticas que como apoyo contra el narcotráfico, pero a pesar de las protestas y muestras de "descontento e indignación", el gobierno mexicano siempre se ha alineado a ellas. Con base en estos supuestos, la información con la que cuenta el gobierno de Estados Unidos sobre narcotráfico en México se ha convertido en un arma muy eficiente, ya que ha permitido que el gobierno mexicano ceda en áreas que anteriormente se consideraban intocables, relacionadas con la soberanía nacional.

De frente a la incapacidad para controlar y combatir el narcotráfico y los procesos que genera, es cada vez más probable que el país avance paulatinamente hacia lo que se ha denominado *narcoestado*. Esto es, el alto avance del narcotráfico en los gobiernos. El descubrimiento del vínculo entre el general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado del INCD y una de las bandas de narcotraficantes que operan en el país, sólo refuerza la tendencia sostenida desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 de que el

¹¹⁷ "México, en la balanza de la certificación", en *El Financiero*, 3 de febrero de 1997, p.73.

poder del narcotráfico ha impregnado las estructuras policíacas, sociales, económicas y políticas, constituyéndose como un peligroso poder paralelo al Estado.

En conferencia de prensa, el Secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre, declaró que "durante los últimos años, el general Gutiérrez Rebollo engañó a sus superiores. Defraudó la confianza en él depositada; atentó contra la seguridad nacional de México; y vulneró el esfuerzo conjunto de las instituciones en contra del narcotráfico, ya que si bien actuó eficazmente contra algunos grupos de narcotraficantes, ahora consideramos que también sirvió consciente y preponderadamente a los intereses y fortalecimiento de otro grupo"¹¹⁸.

Pero no sólo el Ejército se ha llegado a vincular al narcotráfico, también la Marina ha incurrido en estas actividades. "Durante 1989 y 1990, más de cincuenta marinos, entre ellos algunos oficiales, fueron detenidos por delitos contra la salud, siendo señalado como presuntamente vinculado a esta actividad ilícita el secretario de Marina, Mauricio Scheleske Sánchez"¹¹⁹. Unos días después, el secretario de Marina presentaría su renuncia debido a razones familiares que le imposibilitaban seguir con el cargo.

Considerada una de las instituciones más sólidas e impenetrables del país, el Ejército Mexicano ha sido alcanzado por el poder del narcotráfico, "el secretario de la Defensa en el sexenio de Miguel de la Madrid, Juan Arevalo Gardoqui, fue acusado de dar protección a los narcos. En el sexenio pasado el secretario de Marina, Mauricio Schelenske, también fue objeto de sospechas por el mismo motivo. A principios de 1988, la corte de San Diego,

¹¹⁸ Agustín Ambriz, "Informe militar sobre el general Gutiérrez Rebollo: otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes del INCD y de la PGR, cómplices de Amado Carrillo", en *Proceso*, No. 1060, 23 de febrero de 1997, p.7.

¹¹⁹ Ignacio Ramírez, "Capos-militares, una vinculación que emergió en el rancho 'El Búfalo' de Caro Quintero", en *Proceso*, No. 1060, *Op. Cit.*, p.11.

California, libró órdenes de arresto contra el general Juan Poblano y el teniente coronel Salvador de la Vega, por presunta protección a narcotraficantes; y en 1991 tres oficiales del Ejército fueron acusados penalmente en Oaxaca de traficar con cocaína y de estar enlazados con el cártel de Cali”¹²⁰.

El avance del narcotráfico en altos niveles gubernamentales está consolidando el proceso de “colombianización” del país. El caso más sonado, en últimas fechas, fue el del general Gutiérrez Rebollo, sin embargo este no ha sido el único. “A la sombra de la protección del aparato policiaco y militar y de algunas autoridades civiles, el narcotráfico se ha convertido en un emporio que ha permeado la economía y el ámbito político, conformando un verdadero *narcopoder*, cuyas secuelas en el campo de la seguridad pública son notorias y ya apuntan a lo que se ha dado en llamar una creciente *colombianización*”¹²¹.

El fenómeno del narcotráfico se ha consolidado como un fuerte desafío para la seguridad de la Nación, la cual está ante el peligro de la *colombianización*, es decir, el deterioro de la capacidad del Estado para lograr la gobernabilidad del país, ya que el poder del narcotráfico tiene la capacidad de alterar las relaciones financieras, políticas y sociales.

El primer síntoma de la *colombianización* mexicana puede observarse en la creciente tendencia corruptora al interior de la Policía Judicial Federal y de las Fuerzas Armadas y en los cada vez más frecuentes enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes. Otro síntoma quizá más grave son las ejecuciones violentas y asesinatos políticos de personalidades que de alguna forma han obstaculizado la actividad de los cárteles.

¹²⁰ “Narcopoder en ascenso”, en *El Financiero. Informe Especial*, 2 de marzo de 1997, p.48-49.

¹²¹ “Debaicé de la seguridad pública”, en *El Financiero. Informe Especial*, 30 de junio de 1996, p.60.

Fue debido al ambiente de descomposición y corrupción imperante en el país y en las principales dependencias encargadas de combatir al narcotráfico, como el INCD, que se decretó su desaparición el 1 de mayo de 1997, en su lugar comenzó a funcionar la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud, que a diferencia del INCD vuelve al control directo de la oficina del procurador, dependiendo de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas. Además de la Fiscalía, el CENDRO seguirá participando en el combate al narcotráfico.

El narcotráfico afecta la estructura interna de la sociedad al crear nuevos actores, bases de poder y parámetros de consumo. El contrabando de las sustancias ilegales representa la pérdida de control del Estado. La amenaza mayor la representan los narcotraficantes que forman organizaciones sofisticadas y son los que tienen mayor influencia sobre el mercado y sobre el Estado. "Otra forma de amenaza resultante del narcotráfico, aunque aún sin comprobación, es la llamada *narcoguerrilla*, es decir, la aparición de grupos armados ligados a la mafia que sirven como instrumento de desestabilización"¹²².

Debido a la existencia del narcotráfico las cada vez más agudas presiones que Estados Unidos impone a México a causa de este fenómeno, en especial cuando se acerca la fecha de la certificación, responden más que a un balance de la lucha contra las drogas, a una estrategia que busca obtener concesiones de otro orden. En este sentido, el problema del narcotráfico se convierte en una doble amenaza a la seguridad nacional: por un lado, en un grave factor desestabilizador y corruptivo que afecta a toda la Nación y pone en peligro la existencia misma del orden interno (fenómeno de la *colombianización*) y; por otro lado, se

¹²² "Narcopoder en ascenso", *Op. Cit.*, p.49.

constituye como un elemento que justifica las tradicionales intenciones injerencistas del vecino país, dando los argumentos necesarios para socavar la soberanía nacional.

3.2. Los grupos armados

"Desde mediados de los años setenta, cuando los grupos guerrilleros fueron neutralizados a través de una articulación exitosa de políticas de contrainsurgencia militar en el estado de Guerrero; políticas populistas que les quitaron 'el agua donde se mueve el pez'; aperturas democráticas que ofrecieron la participación en la legalidad; y finalmente el decreto de amnistía a los alzados (1977), se pensó que los grupos que surgieron en el campo en los sesenta (Genaro Vázquez y Lucio Cabañas), y los que tuvieron su origen a inicios de los setenta de composición urbana (clases medias radicalizadas vinculadas al naciente Movimiento Urbano Popular), habían dejado de existir"¹²³.

1994 marcó un partaguas en la historia contemporánea de México. Por un lado, los aires de la modernización traían aparejados el desarrollo y el progreso, a la luz del ingreso de nuestro país al círculo de las naciones más ricas del mundo. La inminente entrada de México al primer mundo, iniciada con la membresía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el TLCAN como piedra de toque, fue frustrada por el levantamiento armado de un grupo de indígenas en el estado de Chiapas.

A poco más de tres décadas del inicio de la lucha guerrillera en México, las dos vertientes de los movimientos armados vuelven a presentarse en el país. Por un lado, la

¹²³ Raúl Benítez Manaut, "Guerrilla. Civilizarse o morir", en *Enfoque. Reforma*, 5 de enero de 1997, p.12.

guerrilla de tipo rural, con fuertes bases sociales y un área de acción localizada, EZLN; por el otro, la guerrilla de tipo rural-urbana, de línea dura en sus relaciones con las autoridades y con tendencia a acciones de tipo terrorista (Ejército Popular Revolucionario, EPR).

Sin ser éstos los únicos grupos armados que operan en el territorio nacional, ambos representan uno de los retos más importantes en término de seguridad nacional y reviven una coyuntura que tiende a impulsar un cambio por la vía violenta o por la vía política y negociada, tal y como intentan realizarla el gobierno y los partidos políticos.

“El EZLN y el EPR marcan el tercer escenario posible de la transición en México, aunque muchas voces indiquen que no es el más deseable, otras intentan minimizar su influencia caracterizándolos como ‘pantomima’ o ‘grupúsculos’ (en el caso del EPR) o incluso se autodenominen como ‘guerrilla de transición’, es decir, como un movimiento violento que presione el cambio político para luego dejar las armas (en el caso del EZLN)”¹²⁴. La presencia del EZLN y el EPR pueden ser importantes detonadores a favor de una transición democrática o a favor de una fórmula autoritaria de nuevo corte.

El levantamiento zapatista se da en un contexto político diferente al de la guerrilla de los años sesenta y setenta. Está inmerso en el proceso de transición a la democracia, en la apertura comercial y el TLCAN, y en un momento en el que la sociedad civil, más organizada y participativa, llega a niveles de acción mundial definida como la diplomacia ciudadana, que constituye un frente de presión ante las medidas tomadas por el gobierno para hacer frente al problema.

¹²⁴ “Guerrilla y transición: opciones confrontadas”, en *Informe especial. El Financiero*, 1 de septiembre de 1996, p.66.

"La lentitud de transición a la democracia durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari (1982-1994) y las tensiones provocadas por una democratización selectiva (a la derecha, favoreciendo al PAN y reprimiendo al recién nacido PRD), fueron el contexto para que grupos sobrevivientes de los setenta (Fuerzas de Liberación Nacional y PRO-CUP-PDLP) sostuvieran que se daban nuevamente las condiciones favorables para la lucha armada"¹²³.

Una vez iniciada la lucha, la reacción inicial del gobierno fue en exceso tradicional al ordenar a las Fuerzas Armadas sofocar la insurrección y restó importancia a la dimensión, alcance y orígenes del Ejército Zapatista, en congruencia con declaraciones anteriores (1993) en las que negó la existencia de grupos armados en Chiapas. De esta forma el gobierno intentó dar una imagen de estabilidad ante el mundo, afirmando que se trataba de un conflicto local y aislado.

El motivo que llevó al levantamiento armado en Chiapas y las posteriores apariciones de otros grupos armados, se expresa como una amenaza a la seguridad nacional bajo el entendido de que ésta, en la lectura oficial contenida en los PND desde la década de los ochenta, es la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación, mediante las acciones correspondientes, políticas, sociales, económicas y militares.

"A diferencia de la mayoría de los movimientos tradicionales de guerrilla, el EZLN no buscó destruir el Estado, sino más bien cambiar el balance de fuerzas en favor de movimientos democráticos y populares, por medio de aislar y últimamente derrotar tendencias antidemocráticas al interior del gobernante PRI, en el Estado y en el resto de la

¹²³ Raúl Benítez, "Guerrilla. Civilizarse...", *Op. Cit.*, p.12.

sociedad"¹²⁶. Al respecto, los zapatistas parecen haber hecho más por acelerar la democratización de México, que los cinco años anteriores de la reforma económica implementada por Carlos Salinas.

El 1 de enero de 1994 el movimiento armado chiapaneco demostró a la sociedad civil mexicana y al mundo la fragilidad de las condiciones de bienestar social, político y económico y la enorme brecha de desigualdad existente en el país. La modernización y la reforma político-económica no pasaron por Chiapas, de esta forma, saltó a la vista que tales condiciones no sólo imperaban ahí, sino también en Guerrero, Michoacán, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, entre otros, en los cuales poco tiempo después se presentaron situaciones similares.

Se han documentado casos de la existencia de otros grupos armados en diversas partes del país. Se tiene conocimiento que en la región de la Huasteca, que abarca Veracruz, Hidalgo, Tamaulipas y San Luis Potosí, existe desde hace quince años una organización armada que tiene su base social en la Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca (OIPUH). Asimismo, en la Sierra Negra poblana, las movilizaciones del Ejército refuerzan la hipótesis de que en esa región existen grupos guerrilleros ligados al EZLN. En Oaxaca, según versiones de dirigentes campesinos y autoridades estatales, en la zona triqui opera un grupo armado vinculado al EZLN y que podría tener su base social en el Movimiento Unificado de Lucha Triqui. Finalmente, en Guerrero antes de la aparición del EPR, distintos reportes de prensa han señalado la existencia de grupos armados en el estado, entre los principales se encuentran: Partido Revolucionario Obrero Campesino Unión del

¹²⁶ Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: the Zapatista Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*. U.S. Army War College, Washington, 1994, p. 1.

Pueblo-Partido de los Pobres (PROCUP-PLDP); Ejército de Liberación de la Sierra del Sur (ELSS); Movimiento Popular Revolucionario (MPR); Ejército Insurgente de Chilpancingo (EICH); Fuerzas Armadas Clandestinas (FAC); Ejército de Liberación del Sur (ELS) y; Comando Armado Revolucionario (CAR)¹²⁷.

“La aparición pública del EZLN se da con base en la revisión de las estrategias, tácticas e ideologías de dichos grupos y actúa en un proceso de gran clandestinidad a fin de acumular fuerzas políticas y militares sin poder ser neutralizado por las fuerzas del gobierno (el primer enfrentamiento con el ejército se da en mayo de 1993). Este grupo y sus bases de apoyo campesinas e indígenas se insertó en regiones nuevas para la acción política, donde se presenta una situación social y política de gran descomposición y polarización, en condiciones muy similares a las de los países centroamericanos”¹²⁸.

A raíz de estos acontecimientos, surge en nuestro país el debate sobre el terrorismo, en condiciones de debilidad institucional del Estado, de profunda crisis económica que llegó a un punto extremo en 1995 tras diez años de modelo neoliberal, de enorme penetración de las bandas de narcotraficantes en los organismos policíacos, políticos y militares y de aparición de grupos armados que van desde guerrilleros (EZLN y EPR), hasta expolicías que han cambiado de bando amenazando la capacidad de control del gobierno y de los cuerpos de seguridad pública.

Como consecuencia de esta situación se desprende con gran rapidez un clima de inseguridad e ingobernabilidad, con un régimen e instituciones incapaces de responder a tales desafíos. “La ingobernabilidad, definida como la capacidad del Estado para lograr conducir

¹²⁷ Para mayor información sobre la existencia, dirigencia y operación de estos grupos ver “Guerrilla y violencia” en *Informe especial. El Financiero*, 14 de julio de 1996.

¹²⁸ Raúl Benítez, “México: la nueva dimensión...” *Op. Cit.*, p. 12.

por la vía democrática a la población, se convierte en uno de los principales desafíos para la seguridad nacional. La gobernabilidad en México se determina por la capacidad para lograr concluir la reforma del Estado en múltiples niveles... y de esa forma enfrentar los desafíos políticos y de defensa que plantean las protestas de la población (como el caso del levantamiento indígena en el estado de Chiapas), y la reaparición de grupos armados que se consideraban desmantelados (como el *EPR*), que actúan y tienen una lógica de acción similar a las guerrillas foquistas de los años setenta, propia de un esquema de guerra fría y que emplean como medio acciones que se tipifican como 'terroristas' "¹²⁹.

La etiqueta de "acciones terroristas" se da en función de los ataques perpetrados por parte de estos grupos a los sectores militares y de seguridad del gobierno, que lo ubican como un grupo que atenta directamente contra la estabilidad del sistema, lo cual pondría en riesgo la transición hacia la democratización del país, afectando a la seguridad nacional en todos sus niveles. De esta forma, el terrorismo naciente "si no logra ser contenido de forma eficaz puede prolongar sus acciones poniendo al país en condición de desventaja en el sistema de competencia mundial -por considerarse un país inestable, no apto para la inversión extranjera- y obligando al Estado a desviar recursos para su contención, lo que implicaría sobredimensionar a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad"¹³⁰.

La posición del gobierno en torno al fenómeno del terrorismo "se aceleró a raíz de la aparición del Ejército Popular Revolucionario, organismo que al principio fue desechado como una amenaza seria, calificándolo de 'pantomima' y que ahora se le dimensiona como un grupo, en extremo peligroso y, por supuesto, terrorista"¹³¹.

¹²⁹ Raúl Benítez, "Seguridad nacional y defensa...", *Op. Cit.*, p.45.

¹³⁰ *Ibidem*, p.46.

¹³¹ "Terrorismo global", en *Informe especial. El Financiero*, 29 de diciembre de 1996, p.46.

La aparición del EZLN fue el detonante para el inicio de un clima de inestabilidad e incertidumbre que hicieron cuestionar de manera profunda, por primera vez en más de sesenta años, la vigencia del régimen. Como señala una analista: "el estallido de la violencia armada en Chiapas en el preámbulo del cambio de gobierno puso de manifiesto los límites del régimen político vigente para contener y encauzar las crecientes demandas de una sociedad fragmentada y plural por las vías tradicionales del cacicazgo, el corporativismo, la manipulación electoral y la centralización del poder político en manos del ejecutivo"¹³².

Chiapas vino a reforzar el avance de los conflictos electorales suscitados desde la elección de 1988 y el de las movilizaciones sociales para, de alguna forma, presionar haciendo evidente que era necesaria una mayor evolución en el proceso de la modernización política y no sólo en el campo de las reformas económicas. Es a partir del 1 de enero de 1994, que todo este conjunto de factores orillan a dudar de la capacidad del sistema político mexicano para garantizar la estabilidad interna y con ésta las condiciones elementales y básicas para la mayoría de la población.

Por otro lado, a pesar de que ha habido una notable apertura en el sistema político mexicano, "es evidente que en algunos países sigue imperando el autoritarismo con maquillaje democrático que se resiste a una transformación profunda. Esta situación ha provocado que la oposición marginada que busca estadios políticos más avanzados radicalice su accionar, y recurra a las armas como forma de presión para acelerar el proceso de transición y no precisamente para acceder directamente al poder, como lo plantearon los

¹³² Guadalupe González González, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (comps), *Las seguridades de México...*, Op. Cit., p. 133.

movimientos armados tradicionales. Bajo este esquema se explicaría la aparición del EZLN en México, cuya tendencia ha sido eminentemente política¹³³

Posteriormente, con la aparición de otros grupos de carácter similar al EZLN como el EPR en Guerrero y Oaxaca, se multiplican las tensiones y las fuentes de violencia, las cuales siembran en el territorio un clima de militarización al adjudicar a las Fuerzas Armadas nuevas y mayores misiones, tanto en número como en contenido. Esto se debe en gran medida a que, en más de treinta años, en la historia de México no se presenciaban alzamientos de tal naturaleza como los que se han hecho presentes a raíz del surgimiento del EZLN.

En el caso del levantamiento zapatista, el éxito de su movimiento radicó en que “demostró suficiente capacidad militar los diez primeros días del año (fase militar de la ofensiva guerrillera) y gran cantidad de armamento: armas de alto poder, uniformes y, lo más significativo es que tienen mando político y militar”¹³⁴, aunado a las facilidades que permite la zona de la selva Lacandona como es su proximidad a Centroamérica donde se libraron largos enfrentamientos guerrilleros conocidos como de baja intensidad, con grandes extensiones de áreas rurales marginadas en las que se desarrolla un gran número de operaciones clandestinas como el tráfico de drogas y armas, así como la existencia de grupos de seguridad al servicio de los terratenientes, tomando la justicia en sus manos y propagando la violencia indiscriminadamente.

Los factores antes mencionados han hecho posible, en gran medida, el surgimiento de los grupos armados. En este contexto y sumado a los factores anteriores, “para que exista

¹³³ “Guerrilla latinoamericana”, en *Informe especial. El Financiero*, 2 de febrero de 1997, p.61.

¹³⁴ Raúl Benítez Manaut, “México. El desafío de las guerrillas”, en *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas, marzo-abril 1994, p.24.

una guerrilla deben conjugarse tres condiciones: 1) una situación social propicia, lo que se conoce en la literatura revolucionaria como <<condiciones insurreccionales>> -que existe a todas luces en Chiapas-; 2) una dirección política y militar que decida alzarse en armas y tener receptividad en sectores de población que no tiene nada que perder al tomar las armas; y 3) una situación política nacional, donde las vías de participación y acceso al poder excluyen a muchos. Estas tres condiciones, si bien es claro que no existen en todo México, si se localizan en regiones como Los Altos de Chiapas y la selva Lacandona¹³⁵.

En Chiapas el sistema político mexicano ha operado de manera muy diferente a como se ha hecho en el resto del país. No se implementaron las acciones típicas del sistema para la resolución de conflictos, como la negociación y cooptación de líderes de los movimientos de protesta. "Por ello, los dirigentes del EZLN señalan que su organización nació en 1983, en condiciones propicias, por lo que, entre 1983 y 1993, lograron desplegar lo que se denomina en la teoría de las guerrillas <<acumulación de fuerzas>>, o crear una base social de apoyo"¹³⁶.

Y es precisamente que sobre esa base social de apoyo la acción del EZLN se legitima para poner condiciones y establecer los objetivos perseguidos por su lucha armada. En una entrevista realizada a uno de los mandos militares del grupo guerrillero se afirmó que "no pararemos la guerra hasta que se cumplan las diez demandas: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz"¹³⁷.

El apoyo y simpatía que goza el EZLN de parte de la sociedad civil tiene base en el contenido de sus propuestas y en la demostración de que no es un grupo radical con

¹³⁵ *Ibidem*, p.24-25.

¹³⁶ *Ibidem*, p.25.

¹³⁷ *La Jornada*, 16 de enero de 1994, p.3.

tendencias propias de la guerra fría. Entre sus propuestas se encontraba "el respeto a los pueblos indígenas; una verdadera democracia política; el establecimiento de un gobierno interino multipartidista; la celebración de elecciones legítimas y justas; la instrumentación de reformas sociales y económicas que incluyeran el rechazo a las enmiendas realizadas en 1992 al artículo 27 constitucional relativo a la tenencia de la tierra y, por implicación, la anulación del TLC. Asimismo, el EZLN invitó a la sociedad civil a participar en una lucha nacional por reformas sociales, económicas y políticas, pero no necesariamente mediante la fuerza de las armas"¹³⁸.

La actitud del gobierno para tratar el problema en Chiapas fue por demás positiva e inteligente. En gran parte por las presiones -nacionales e internacionales- de los grupos civiles y de defensa de los derechos humanos, se pudo reducir el enfrentamiento armado a una duración de sólo doce días, dando la pauta para una posible salida política al enfrentamiento bélico. "De la forma en la cual el gobierno respondió a la crisis se hace claro un hecho: la rebelión no fue un 'problema militar', por el contrario, pudo ser vista como una concatenación de los muchos problemas endémicos económicos, políticos y sociales que prevalecen no sólo en Chiapas sino en la mayoría del área rural de México"¹³⁹.

Al respecto, una estrategia del gobierno para aligerar el problema y cortar de manera importante el apoyo fue el "llevar a cabo un masivo gasto social. En menos de seis meses, más de 220 millones de pesos fueron filtrados en proyectos de desarrollo social e infraestructura, lo que representó un 44 por ciento más del presupuesto proyectado. Las

¹³⁸ David Ronfeldt y Armando Martínez, "Comentarios sobre la guerra de red zapatista", en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos... Op. Cit.*, p.322.

¹³⁹ Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: the Zapatista Revolt...Op. Cit.*, p.2.

poblaciones beneficiadas fueron sobre todo, San Cristóbal, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas¹⁴⁰.

Debido a la gran atención de la cual se hizo y benefició el levantamiento armado chiapaneco -tanto nacional como internacionalmente-, llevó a que numerosas organizaciones de defensa de los derechos humanos, indígenas, etcétera, acudieran en grandes cantidades, electrónica y físicamente, a la zona de conflicto.

Es por este fenómeno que algunos analistas han denominado la segunda fase de la guerra en Chiapas como una guerra de red. "Esta guerra de red transnacional y social ha sido particularmente eficaz. Contribuyó a obligar a dos presidentes mexicanos a detener las operaciones militares y recurrir al diálogo político y la negociación: primeramente, el presidente Salinas en enero de 1994, una semana después de que estallara el levantamiento y el ejército se internara en Chiapas; posteriormente, el presidente Zedillo en febrero de 1995, cuatro días después de ordenar al ejército que incrementara su presencia en la zona del conflicto y que arrestara a los líderes del EZLN"¹⁴¹.

Otro aspecto destacable que facilitó la "guerra de red" fue el reinicio de los debates públicos sobre la identidad nacional y la política mexicana. Es decir, permitió la presión sobre los grupos de poder para consolidar reformas políticas y electorales, hacer más transparente y democrático al sistema político y que tome en cuenta los derechos humanos, aceptar el crecimiento de la sociedad civil, así como atender las demandas de la sociedad civil y los pueblos indígenas.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p.23.

¹⁴¹ David Ronfeldt y Armando Martínez. "Comentarios sobre la guerra...". *Op. Cit.*, p.335.

Es importante señalar que el EZLN se distingue por ser un movimiento que articula dos estrategias con éxito. Una de ellas es "la resistencia indígena al poder de los caciques y terratenientes, que se gesta en Chiapas desde el siglo XVI, y formas no militares de lucha propias del fin de siglo y el siglo XXI: la comunicación de masas a través de medios como el internet... En este elemento radica la capacidad de penetración de su mensaje en la sociedad civil mexicana y las simpatías que logra en el mundo"¹⁴². Así, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) constituidas como grandes coaliciones transnacionales, comunicadas mediante las redes computacionales, funcionan como sujetos activos para librar una guerra de red en la era de la informática, para limitar al gobierno mexicano y apoyar la lucha del EZLN.

"Las ONG lograron alterar la dinámica de la confrontación en Chiapas y ayudaron a convertir un enfrentamiento militar en una confrontación política. También lograron que lo que antes podría haber quedado como un suceso local adquiriera dimensiones nacional e internacional; afectó el contexto de la toma de decisiones en la Ciudad de México; fue un factor para obligar al gobierno a dialogar y a negociar con el EZLN; ayudó a mantener a raya a los militares e impuso una fuerte presión al sistema político para que se democratizara"¹⁴³.

La disposición del gobierno para llevar el conflicto a la mesa de negociaciones pone en evidencia el carácter dual del sistema político mexicano, al igual que las "virtudes y defectos. Sus virtudes en cuanto se ofrece una salida política al conflicto al momento mismo de estallar: la negociación permanente como norma... sus defectos se dan principalmente en

¹⁴² Raúl Benítez, "Guerrilla. Civilizarse...", *Op. Cit.*, p. 12.

¹⁴³ David Ronfeldt y Armando Martínez, "Comentarios sobre la guerra...", *Op. Cit.*, p. 336.

zonas rurales y marginadas: aplicando la represión -no la negociación- y compartiendo el poder con los caciques, defendiendo únicamente sus intereses y siendo inexistente en la realidad el sistema de justicia. Esto es lo que estalló en Chiapas, pues el campo es el recurso de sobrevivencia del sistema político"¹⁴⁴.

En el caso del EPR, sale a la luz pública en junio de 1996, sus acciones son muy similares a las acciones llevadas a cabo por las guerrillas de los años setenta, tiene base en las mismas y no en la forma como se planteó la guerrilla zapatista. "Para el EPR la estrategia foquista (acción de comandos armados clandestinos para generar incertidumbre y terror) sigue vigente. No ha generado simpatías ni en sectores importantes de la sociedad civil mexicana ni en el mundo. No se comunica por internet... Sin embargo, su origen derivado directamente del PROCUP-PDLP lo encasilla para intentar la guerra de guerrillas como medio. Dialogar, negociar con el gobierno o dejar las armas es traicionar la posibilidad de construir un Estado Revolucionario y abortaría el camino para conducir al país a la crisis revolucionaria"¹⁴⁵.

La posición del EPR es bastante diferente de la del EZLN, sus medios de acción y forma de manifestarse están desfasados del actual momento histórico. No reconocen los avances de apertura democrática, por mínimos que éstos sean, que está viviendo el sistema político. Su actitud intransigente y negativa en la búsqueda de una salida alternativa al enfrentamiento y a la respuesta a sus demandas, más allá de legitimar su existencia, lo traducen en un movimiento negativo encauzado a la desestabilización del país y fuente importante de violencia.

¹⁴⁴ Raúl Benítez, "México. El desafío...", *Op. Cit.*, p.31.

¹⁴⁵ Raúl Benítez, "Guerrilla. Civilizarse...", *Op. Cit.*, p.13.

"El EPR está condicionado al aislamiento endémico si en el país continúa y se consolida el proceso de democratización, a dividirse y/o desaparecer si esta democratización otorga espacios de poder a fuerzas de izquierda en la arena electoral, o a crecer si fracasa, se prolonga o se distorsiona la democratización del sistema político"¹⁴⁶.

De esta forma, es evidente la necesidad de aminorar el conflicto mediante el "enfriamiento" de los rebeldes. Uno de los principales retos para la administración de Ernesto Zedillo es encontrar la forma de conciliar las demandas políticas, económicas y sociales de los grupos armados. Por un lado, con el cumplimiento de las promesas que han sido hechas a fin de aliviar la pobreza y la desesperación que condujeron a los campesinos e indígenas a apoyar los levantamientos guerrilleros; por otro, reformando las estructuras de poder, locales y estatales, para asegurar lo que se dice en el discurso: el imperio de la ley y el Estado de derecho, así como para permitir el acceso a quienes han sido relegados del sistema.

"Es un imperativo que el proceso de la reforma política nacional se profundice y consolide. Sin democratización, otras mejoras serán una prueba efímera, ya que lo que puede ser tan fácilmente dado, también puede ser arrebatado. Así, la última contribución de los rebeldes podría ser: que en un momento crítico en la historia de México forzaron la reforma sobre un presidente reacio y sobre un sistema político aún más reacio"¹⁴⁷.

La existencia de grupos armados en México puede consolidarse como una seria amenaza a la seguridad nacional no sólo por su misma presencia y acciones, sino también porque el fenómeno guerrillero implicaría, en las condiciones propicias, toda una serie de

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: the Zapatista Revolt...Op. Cit.*, p.26.

nuevas preocupaciones derivadas de su existencia, el terrorismo es un caso evidente. Por ejemplo, una posible salida sería la represión frente a la tendencia de militarizar la seguridad pública y de reconocer a los movimientos armados como terroristas.

Otra vertiente sería la salida negociada, la cual es probable en la medida en que la actual tendencia permanezca. Sin embargo, ante el fracaso de lo anterior el resurgimiento de la guerrilla podría darse siempre y cuando se agudicen las condiciones socioeconómicas imperantes, se incremente la represión a los opositores y se cancelen los conductos políticos.

Finalmente, de continuar la tendencia en México de una sociedad dividida y desintegrada y con condiciones políticas adversas que no brinden un fundamento o causa legal y socialmente aceptada a los grupos armados, éstos podrían convertirse en bandas armadas al servicio del narcotráfico o derivar en cuerpos delictivos con el único fin de sobrevivir.

3.3. Democracia y justicia social

Al igual que para la soberanía, el proceso de globalización e interdependencia mundiales trajo consigo nuevas tendencias y connotaciones en el ámbito de la democracia. En este sentido, parecería que esta situación es uno de los aspectos dignos de remarcar de la actual situación mundial, pero como en la mayoría de los fenómenos internacionales, el aire democratizador viene aparejado de complejas situaciones de presión e incluso de condicionamientos que obedecen a intereses creados en los centros de poder mundial.

En el último lustro se han registrado grandes cambios que hacen pensar la finalización en México de un ciclo histórico, para abrir una nueva época en la historia política del país. En especial, tres son los factores del cambio interno que validan esta creencia. "El primero se refiere al agotamiento del sistema político corporativo del partido hegemónico como consecuencia del avance electoral de los partidos de oposición... El segundo es la institucionalización de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la apertura comercial y la introducción de capital internacional, la desregulación económica y la privatización... El tercero es la imposibilidad de seguir sosteniendo como fórmula para la modernización del país el modelo dicotómico ('salinastroiska') de reforma económica acelerada, por un lado, y modernización política lenta, por el otro, sin poner en riesgo la estabilidad política y la paz social"¹⁴⁸.

Un cambio que opera en la construcción de la seguridad nacional de la posguerra fría radica en el entendido de que la seguridad nacional es alimentada y fortalecida por la democracia, entendida a partir de los valores "liberales-occidentales de este régimen político con los conceptos de legitimidad y soberanía del Estado. La soberanía y la legitimidad las otorga la población en procesos electorales y en cualquier otro mecanismo de acceso al poder, por ejemplo revoluciones armadas o golpe de Estado o formas de gobierno autoritarias o totalitarias, son ilegítimas y por tanto deben evitarse, pues pueden atentar contra la estabilidad de las relaciones entre los Estados y la gobernabilidad en el seno de los mismos"¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Guadalupe González, "Los desafíos de la modernización inconclusa...", *Op. Cit.*, p. 130-131.

¹⁴⁹ Raúl Benítez, "Seguridad nacional y ...", *Op. Cit.*, p. 38.

Otra premisa que se abroga al proceso democratizador es el binomio democracia-mercado. Ha aparecido con mayor fuerza el planteamiento que sugiere ver a la democracia como parte del mismo proceso de la economía de mercado. De alguna manera esta relación en la práctica parece ser cierta, pero no constituye por sí misma el hecho de que todo país que tenga una economía de apertura y libre mercado sea en el mismo grado democrático.

“Es claro que no se puede asegurar que los procesos de cambio económico y político se apoyen mutuamente, ni se debe esperar que los que promueven la instauración del mercado también lo hagan con el movimiento prodemocracia... Una pretendida convergencia entre libre mercado y democracia no da excusa para hacer mala economía en pro de una buena política y viceversa”¹⁵⁰.

En México se están viviendo grandes cambios en materia económica y también en el ámbito político. Es precisamente la transformación en la dimensión económica del país lo que ha permitido que un factor político como la democracia sea cuestionado a partir de las políticas de apertura económica.

De esta forma, las concurrentes crisis económicas en las que se ha encontrado el país han originado grandes niveles de descontento que por momentos podrían ser considerados como el inicio de un estado de ingobernabilidad. Al respecto, la opción se plantea como la reforma del Estado, la cual partiría, en un primer lugar, del éxito de la reforma económica (modernización) de la que se ha hablado en anteriores partes de este trabajo.

“La principal implicación política de la reforma del Estado es que no ha realizado una reforma democrática. De muchas formas y en tonos distintos se ha comprobado que los

¹⁵⁰ Carlos Bazdresch, “Las implicaciones económicas de la transición a la democracia”, en José Luis Barros Horcasitas, et al. (comps), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, FLACSO, 1991, p.35.

procesos de modernización rara vez logran conjuntar la dinámica política de ampliación democrática con el proceso económico de apertura y viceversa"¹⁵¹. En México este fenómeno se ha reproducido en las acciones emprendidas por el gobierno para dar paso a una acelerada reforma económica sin su contraparte en lo político, llamada reforma del Estado.

"Por reforma del Estado vamos a entender el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales... es decir, la implantación de un nuevo modelo de desarrollo"¹⁵².

Por transición democrática, se entiende, "el cambio de regímenes autoritarios hacia otro orden de sistemas políticos -abiertos, plurales, de partidos políticos competitivos- que aceptan y practican la alternancia del poder, y que revaloran la sociedad civil como agente de cambio o como sujeto histórico, sobre la base (aceptada por todos, de modo irrestricto) del sufragio universal, del respeto de regímenes genuinamente representativos, de amplia libertad de información y de una liberación consecuente de las relaciones económicas y sociales"¹⁵³.

El cambio interno hacia una mayor y verdadera democracia es el resultado de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos que desarrollaron el proyecto neoliberal. La falsa idea de justicia y bienestar cayó por la borda ante los graves estragos de la última crisis

¹⁵¹ Alberto Aziz Nassif, "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", en *Transición a la... Op. Cit.*, p. 77-78.

¹⁵² *Ibidem*, p. 85.

¹⁵³ Porfirio Muñoz Ledo, "Soberanía y legitimidad, requisitos para la democracia", en *Transición a la... Op. Cit.*, p. 145.

económica, que hace más evidente la desigual distribución del ingreso, a la vez que se acentúa la inestabilidad política en un régimen con un sistema de tipo autoritario. En conjunto, estos elementos son los que propician en gran medida el proceso de transición a la democracia en México, como contraparte de la transición buscada por los acreedores y socios comerciales extranjeros.

No se trata de hacer pensar que las intenciones de llevar a cabo la consolidación democrática de un régimen, como resultado de una corriente internacional, sea negativa por sí misma, lo que importa resaltar es que la forma en que se realice determinará de manera considerable el avance o retroceso de una democracia que responda, en último fin, a las exigencias de la situación interna.

“Como una moneda al aire: o somos lo mexicanos, precisamente en la construcción de nuestra democracia, quienes reencontramos un sitio digno y seguro para nuestro país en el mundo y acomodamos a los intereses externos en un lugar de nuestra casa que no sea ventajoso, o serán las fuerzas de afuera las que nos asignen, nos impongan o nos induzcan a aceptar una forma de democracia que permita a los extranjeros moverse a sus anchas en nuestro país”¹⁵⁴.

La idea anterior no tiene nada de alarmista, por el contrario basta revisar el proceso que ha venido impulsando una mayor apertura democrática en nuestro país para darse cuenta de lo que ésta podría implicar para el futuro de la nación. Hacer las cosas fuera de la realidad mexicana o tomar tal coyuntura como alternativa para remediar o aminorar otros

¹⁵⁴ Adolfo Aguilar Zinser, “Las dos caras de la democracia”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI, 1989, p. 37.

males derivados de esa misma situación, será el indicador para el éxito o fracaso de la renovación democrática mexicana.

Frente a estas circunstancias y tendencias, el proceso de transición a una verdadera democracia podría expresarse como una situación de peligro, amenazante a la seguridad nacional en el sentido de erigirse "como una especie de consejo de administración al servicio de una reorganización económica decidida desde fuera, es decir tolerada y hasta propiciada como mecanismo de contraloría externa, y obligada a no pasar de esto so pena de volverse disfuncional a la economía-mundo neoliberal, o bien la democracia como simple válvula de escape momentánea, si es que no oportunista, frente a la presión de la crisis económica"¹⁵⁵.

Es probable que con la crisis económica pueda darse la segunda vertiente planteada en la cita anterior. Si se toma como punto de partida el hecho de que con la crisis económica se ha venido cuestionando con mayor profundidad a las instituciones nacionales y su manifestación en la sociedad con fenómenos como inflación, fuga de capitales, desempleo, estancamiento de los niveles de vida, etcétera, se evidencia la inconformidad de una población más urbanizada, participativa e involucrada con lo que acontece en su entorno.

Este aspecto es de suma importancia porque representa una gran fuente de inestabilidad y descontento al interior del país, lo que permitiría el uso de medios violentos para contrarrestar el descontento social, impidiendo la consolidación de un Estado de derecho, sin el cual no sería posible un régimen realmente democrático. El Estado, por el contrario, debe valerse de otros medios para promover el mínimo bienestar social a los sectores necesitados y garantizar las libertades y derechos políticos esenciales.

¹⁵⁵ Carlos Castillo Peraza, "La reforma del Estado en México: aspectos políticos", en *Transición a la... Op. Cit.*, p.93.

El México actual es un país con una sociedad dividida y fragmentada con grandes diferencias culturales, regionales y económicas, con graves problemas de integración social y política que fácilmente podrían convertirse en amenazas a la estabilidad y paz internas.

"La aguda concentración del ingreso y la riqueza que desde siempre ha caracterizado a México, se ve hoy acompañada por un resurgimiento y extensión de la pobreza extrema, y por una regresión en índices básicos del desarrollo social. Así, la sociedad se ve fracturada, no sólo, ni tanto, por la diversidad modernizante, sino por la desigualdad y la miseria material. Por sus alcances globales, así como por la dinámica perversa que ha generado, esta situación se vuelve un desafío poderoso a legitimidad del orden económico y permite, exige, que se le incluya en toda agenda democratizante, más que en un proyecto económico-social determinado o asociado a una ideología específica"¹⁵⁶.

Los imperativos de cambio, tanto internos como externos, sitúan a México en un momento de suma importancia histórica para su futuro y para la democracia. Al interior del país la población se muestra cada vez más insatisfecha por la forma en que se ejerce la acción política, con el abuso, uso y distribución de los recursos y la riqueza. Factores como la recesión, la falta de empleo, los programas de austeridad y recorte al gasto social con los que el gobierno ha tratado de solventar la crisis se traducen en un creciente descontento político y social.

"Aunque sería muy difícil creer que el gobierno norteamericano haya considerado seriamente la conveniencia de promover un cambio político profundo, es evidente que podía sentir la tentación de aprovechar la inestabilidad interna para influir sobre el desarrollo

¹⁵⁶ Rolando Cordera Campos. "La democracia difícil (pre-posiciones)", en Rolando Cordera y Raúl Trejo Delarbre (coords), *México: el reclamo democrático*. México, Siglo XXI, 1988, p.32.

político mexicano... En la situación de vulnerabilidad internacional en que se ha encontrado México cuando su política económica ha tenido que sujetarse a condiciones impuestas desde el exterior, no era impensable que algunos intentaran lo mismo en materia de política electoral”¹⁵⁷.

En el plano externo, los centros económicos y financieros, principalmente Estados Unidos, son cada vez más críticos de las formas de política económica mexicana, la cual argumentan, obstaculiza la proliferación de negocios privados y el acceso a importantes recursos, impidiendo que el país asuma y se integre a las condiciones de interdependencia imperantes que rigen el escenario internacional.

“En Estados Unidos el gobierno, los partidos políticos y los partidos ideológicos, los grupos económicos y la opinión pública en general entienden a México de muchas, muy distintas y muy propias maneras y se proponen, cada cual con mayor o menor interés y determinación, llevarnos a los mexicanos a un futuro que les sea, a ellos, más seguro, más democrático y más confiable”¹⁵⁸.

El cuestionamiento externo de la democracia mexicana deja ver que no obedece a la falta de democracia en el país. Tiene origen en el temor de que el sistema político mexicano sea incapaz de garantizar la estabilidad y el progreso económico, a fin de que no se rompan los acuerdos y compromisos financieros que se han concertado y mediante los cuales se hace posible el control sobre las decisiones y la forma de cómo dirigir al país, desgastando la validez y efectividad de los principios mexicanos de autodeterminación.

¹⁵⁷ Soledad Loacza. “Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones”, en *México: el reclamo... Op. Cit.*, p.104-105.

¹⁵⁸ Adolfo Aguilar Zinser. “Las dos caras de...”, en *Primer informe...Op. Cit.*, p.38.

En este sentido la intención de reforzar la capacidad de autodeterminación, equivalente en gran medida a la soberanía, ha permitido una amplia gama de reclamos políticos y económicos de los estadounidenses, que a la larga han facilitado que la idea de democracia estadounidense sea vista como un valor supremo, por encima aún de la soberanía. Bajo tales parámetros es que el impulso de las reformas democráticas en México están teniendo lugar. Así, la idea de soberanía vinculada a la democracia ha llegado a traducirse, en un extremo del proceso, como fuentes de amenaza a la seguridad nacional.

“Los miedos apocalípticos, la antipatía manifiesta hacia el sistema político, las exigencias de cambio y la fijación de condiciones de todo tipo, conforman el nuevo panorama de las relaciones y de las negociaciones entre México y Estados Unidos. En la nueva agenda política de Washington, el mantenimiento del *statu-quo* ya no es necesariamente sinónimo de estabilidad. Por esta razón los dos grandes temas de esta nueva agenda son precisamente la ‘modernización’ y la ‘democratización’ de México, es decir: el cambio”¹⁵⁹.

Tal “cambio”, y su relación con la apertura política hacia la democratización ha implicado para el país la renuncia al poder de expropiación, apertura desmedida a la inversión extranjera (inclusive a nivel constitucional), privatización de grandes recursos y áreas estratégicas y, finalmente, la apertura comercial bajo términos de desigualdad. En lo político, la modernización y democratización que se plantea para el país, con su respectiva apertura y liberalización económica, van más allá de los procesos de interdependencia global, a la luz de la integración económica con Estados Unidos.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.46.

"La 'alianza' que se espera con México no es una asociación de voluntades soberanas para cumplir con propósitos de interés común, sino que implica su sometimiento y la subordinación de los intereses nacionales a los de Estados Unidos. Por ello este tipo de alianza supone de manera expresa la 'adecuación' interna y externa del régimen político mexicano. Éste es precisamente el sentido estratégico de la democratización: propiciar el acceso al poder de sectores de la sociedad dispuestos a concertar esta alianza con Estados Unidos en el marco de un orden político que la haga segura, duradera, eficaz, versátil"¹⁶⁰.

El régimen mexicano ha gozado de legitimidad a pesar de la ausencia de rasgos democráticos en su régimen político. De igual forma nunca se ha impedido la iniciativa individual y ha permitido, en diversos grados, la existencia de libertades civiles y ciudadanas. Es un régimen que sin llegar a ser la oposición total a la democracia, condensa altos índices de autoritarismo.

Un ejemplo se puede ver en el "contexto del predominio del PRI y de esas contradicciones entre lo democrático de un proyecto nacional heredado de la Revolución y lo antidemocrático de [más de] 50 años de ejercicio continuo del poder. La permanencia en el poder de un partido no implica por sí misma que el sistema sea antidemocrático, pero el hecho de que el PRI haya usado los recursos del Estado con el fin de cerrar el paso a los demás partidos políticos, sí lo es; y también el hecho de que la ausencia de competitividad en la lucha político-electoral, impida el ejercicio efectivo de la crítica de la gestión gubernamental y anule la posibilidad de elegir gobernantes y representantes ante el poder legislativo"¹⁶¹.

¹⁶⁰ Adolfo Aguilar Zinser, "La crisis de las relaciones con Estados Unidos y el cambio político en México", en *México: el reclamo...* Op. Cit., p.277.

¹⁶¹ Silvia Gómez Tagle, "Los partidos, las elecciones y la crisis", en *Primer informe... Op. Cit.*, p.211.

Sin embargo, si bien el control político del partido en el poder ha asegurado la estabilidad, esto no se ha manifestado en prácticas democráticas más amplias, en mayor legitimidad o en el fortalecimiento de la unidad nacional frente al proyecto de nación desarrollado, dirigido y controlado por la fusión partido-gobierno. Es decir, el control no es sinónimo de legitimidad y mucho menos de democracia.

“El lento proceso de transición a la democracia genera una disminución de las capacidades del Estado para sustituir los antiguos mecanismos de control político y social, por instituciones nuevas basadas en las necesidades de una nación moderna y una sociedad civil activa, relacionada con formas democráticas que logren la estabilidad política y la gobernabilidad. Esto genera ‘vacíos’ de poder, lo que a su vez se manifiesta en una inestabilidad política e ingobernabilidad”¹⁶².

El control político del país, sin participación real de las mayorías, se ha convertido en un estimulante que ha disparado el descontento de la población y que se traduce en elementos de desintegración como es el caso de Chiapas. Las acciones del gobierno para desarrollar el proyecto nacional están cerrando en grados ascendentes los espacios de participación y la posibilidad de que exista una influencia real para transformar y adecuar el proyecto nacional, y en menores oportunidades de participar y de disfrutar del mismo, en su vertiente económica, para todos los sectores de la sociedad.

Desde 1994, el PRI “ha dejado de garantizar, con toda y su extensa red de control corporativo, la estabilidad y la paz social, discurso que legitimaba el gobierno de la revolución institucionalizada. Desde la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, la entidad que según las cifras oficiales tenía un 90 por ciento del

¹⁶² Raúl Benítez, “México: la nueva dimensión...”. *Op. Cit.*, p. 8.

electorado a favor del PRI, la divisa priista de la paz social se puso en cuestión. Después vino la inestabilidad generada por los crímenes políticos surgidos en su seno¹⁶³.

Para un país como México, la falta de integridad y unidad nacional dejan sentir sus efectos sobre la seguridad nacional, de esta forma “no parece muy factible fortalecer estos dos componentes en un entorno político en el que la democracia existe en la Constitución, pero que poco tiene que ver con la cotidianidad de la vida política del país. Sin una mayor apertura de espacios políticos que se traduzca en una real participación de los sectores más representativos de la sociedad mexicana, es difícil pensar que el proyecto nacional y, por ende la seguridad nacional, tendrán la suficiente fuerza y consolidación para afrontar con éxito los retos previsibles en el mediano y el largo plazo. Esto significa que en ausencia de ajustes de fondo en el sistema político y de mayor apertura para la definición, instrumentación y participación en el proyecto nacional, la situación actual podría desembocar en escenarios aún más complejos¹⁶⁴.”

De esta forma, la interrogante sería si al interior del país el avance y la consolidación de la democracia están favorecidos por el deterioro estatal, o si una posible estabilidad política sea una condición de oportunidad para el proceso democratizador.

La construcción de un estado democrático y moderno, que garantice la estabilidad y la paz internas, no se acaba en la creación de un juego transparente y competitivo entre las fuerzas políticas. “Se requiere completar la reforma política en dos ámbitos que son hoy día fuente endémica de inestabilidad, corrupción institucional y violencia política: la inoperatividad del sistema de justicia, por una lado, y la debilidad sistémica del federalismo,

¹⁶³ “Nuevo pacto de sobrevivencia”, en *Informe especial. El Financiero*, 15 de septiembre de 1996, p.56.

¹⁶⁴ Luis Herrera-Lasso, “Democracia y seguridad nacional”, en *México: el reclamo... Op. Cit.*, p.287.

por el otro. Los enormes problemas y deficiencias del actual aparato de administración de justicia en México afectan no sólo los derechos individuales (libertad y seguridad jurídica) sino que ponen en entredicho la vigencia del Estado de derecho, la seguridad pública y, por ende, la paz social”¹⁶⁵.

Al enfrentarse ante la presión ocasionada por el deterioro del régimen y el de las condiciones de vida de la población, se opta por la intención de la democratización, sin embargo, esto no es garantía de que dicho proceso sea genuino y voluntario, en otro extremo, sería la respuesta a la búsqueda de producir las condiciones necesarias para la permanencia en el poder de aquellos que inician tal proceso, utilizando mecanismos que tiendan a ser más democráticos. La otra vertiente sería el tratar de responder a razones externas que tienen que ver con la necesaria apertura y estabilidad política que requiere la inversión de capitales extranjeros en nuestro país a la luz del desarrollo del TLCAN.

“De esta manera, el momento de la transición mexicana se ubica en el interin que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático. O sea, se ubica en el inicio de una primera transición democrática, y no en el paso de una situación de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a -de nueva cuenta- un régimen democrático”¹⁶⁶.

El principal riesgo del proceso de transición que se ha iniciado radica en la forma y en quienes promuevan y negocien el cambio. De continuar con la exclusión de los sectores más representativos de la sociedad mexicana y convertirlo en una cuestión de élites, tal vez tengamos democracia, pero los resultados que esto arrojaría serían el reflejo de cómo se

¹⁶⁵ Guadalupe González, “Los desafíos de la modernización inconclusa...”, *Op. Cit.*, p.134.

¹⁶⁶ Javier Hurtado, “Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político”, en *Transición a la... Op. Cit.*, p.139.

acordó el paso a dicha democracia, ya que no respondería a los objetivos de bienestar y distribución más equitativa de la riqueza y los ingresos.

Al respecto, el Estado debe procurar “una efectiva vigencia del derecho, es decir, la legalidad de todo cuanto hace o deja de hacer y garantizar la vigencia de los derechos. Se configura un Estado que no está dispuesto a cometer arbitrariedades; ahora debe explicar y debatir abiertamente sus actos frente a la sociedad”¹⁶⁷. Esta debería ser la forma en la que el Estado reformado debe actuar para lograr lo que se plantea en el tránsito hacia una democracia real para la Nación mexicana.

Una característica de la transición democrática basada en el consenso, es que se da bajo fuertes presiones políticas y sociales, como una forma de evitar la ruptura de la estabilidad que dé paso a una situación de violencia e ingobernabilidad. De esta forma, se abre la posibilidad del surgimiento de nuevos actores políticos que constituyan una nueva forma de representación y entendimiento con la sociedad civil.

En el caso mexicano, “el comienzo de la transición democrática se da por el agotamiento del neoliberalismo, por la inflación, y frente a la necesidad de los centros hegemónicos de sustituir a una clase autoritaria desgastada por democracias hipotecadas a la deuda pública; por democracias generalmente cautivas del ajuste económico y de patrones de desarrollo dictados desde el exterior. A ello se debe que las democracias cautivas estén situadas en la paradoja de no poder ofrecer a sus electores los satisfactores mínimos que deberían provenir de una transición democrática”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Romeo Flores Caballero, “La reforma del Estado en México”, en *Transición a la ... Op. Cit.*, p.115.

¹⁶⁸ Porfirio Muñoz Ledo, “Soberanía y legitimidad, ...”, *Op. Cit.*, p.148.

El contexto de gran dificultad para el país durante los dos primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo hace pensar que el régimen posrevolucionario, que a pesar de graves desigualdades socioeconómicas garantizó por más de sesenta años condiciones de estabilidad política, está llegando a su fin. Sucesos como el levantamiento armado en Chiapas y los asesinatos políticos coinciden con factores estructurales que hacen necesaria la redefinición del sistema político mexicano.

“El apego estricto al principio de la legalidad como soporte fundamental de la legitimidad de las acciones del actual gobierno constituye, desde una óptica liberal, el único camino viable para avanzar en el corto plazo hacia la construcción de un orden político democrático que permita resolver los conflictos generados por la propia diversidad social del país con un mínimo de coerción o violencia. El mantenimiento del estado de derecho es, entonces, una condición indispensable para el fortalecimiento de bases internas sólidas para la seguridad nacional”¹⁶⁹ y para la construcción de la democracia.

La democracia implica por sí misma la demanda de la igualdad porque, entre otras cosas, tiene origen y parte de la suposición de la igualdad jurídica y política de los individuos y, en su desarrollo, esta idea de igualdad se desplaza a las relaciones sociales y económicas. En este sentido, se encuentra una contradicción entre los tres pilares de una sociedad democrática: mercado, libertad y democracia e igualdad y es precisamente en este punto que de nuevo la idea de Estado tiene que incorporarse lógica y necesariamente, al discurso democratizador que parte de la sociedad civil.

El reto para México es arribar a una forma de democracia que más allá de lograr la satisfacción de las necesidades de desarrollo y justicia social de las mayorías, asegure para el

¹⁶⁹ Guadalupe González, “Los desafíos de la modernización inconclusa...”, *Op. Cit.*, p. 164.

pais un lugar de independencia en el que interactúe con los agentes extranjeros y permita la ventaja de los intereses nacionales. De lo contrario, se darían las armas para que desde el exterior se regule y dirija el destino del país en detrimento de la integridad territorial y de la seguridad nacional. En este sentido, la construcción de la democracia mexicana está estrechamente relacionada con la vigencia de la soberanía nacional.

“El principal reto para la seguridad nacional y la estabilidad en México es acelerar y completar la transición del actual sistema político semiautoritario hacia un régimen plenamente democrático. El objetivo estratégico detrás del desafío democrático es la transformación de las bases mismas de la estabilidad y la paz internas, es decir, la sustitución del frágil equilibrio de la ‘estabilidad autoritaria’ por una transitoria ‘inestabilidad democrática’”¹⁷⁰. Al respecto podría afirmarse que en el actual contexto de mayor inestabilidad político-social México es hoy mucho más democrático que en épocas de la eterna paz social.

3.4. El desafío a la soberanía

Las tendencias que se han vivido en los últimos años en el escenario internacional orientadas hacia la globalización e interdependencia, han ocasionado el cuestionamiento sobre la vigencia de la idea tradicional de la soberanía nacional, no sólo en México sino en el mundo entero, ya que se ha empezado a dudar de las posibilidades de su funcionamiento en un contexto de interdependencia y competencia entre bloques comerciales.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p.133.

Como producto de esta situación, los procesos de interrelación de las naciones en el ámbito internacional dan la pauta para que algunos estudiosos afirmen que el Estado-nación tradicional está experimentando una transformación en la cual las fronteras tienen cada vez menor razón de ser.

“Las suposiciones e instituciones que han gobernado las relaciones internacionales en la era de la posguerra tienen poca concordancia con las nuevas realidades. Las nuevas tendencias que trascienden las fronteras nacionales están ya comenzando a derrumbar los límites sagrados de la soberanía nacional, previamente socavada por las revoluciones de la comunicación y la información y el instantáneo movimiento global del capital financiero”¹⁷¹. De esta manera, se presenta la posibilidad de que un Estado sea afectado, directa o indirectamente, por las acciones de algún otro, representando una fuente de amenaza a la seguridad al intentar contra su soberanía.

De acuerdo con algunos pensadores “el Estado-nación se ha convertido en una unidad no natural e incluso disfuncional para la organización de la actividad humana y el manejo económico en un mundo sin fronteras”¹⁷². Esta afirmación sería válida para los Estados que cuentan con un gran poder y con la capacidad de manejar e incidir en el desarrollo de las relaciones para su propio provecho, ya que se desprende de la idea del surgimiento de un *Estado Regional* el cual obviamente sería comandado por el miembro más poderoso de dicho “estado”. La intención estadounidense de formar un bloque comercial en el hemisferio sería un claro ejemplo de esta situación.

¹⁷¹ Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, No. 2, Vol. 68, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, Spring 1989, p.162.

¹⁷² Kenichi Ohmac, “The Rise of the Region State”, en *Foreign Affairs*, No. 2, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, marzo-abril 1993, p.78.

Los avances de la tecnología permiten que el mundo se interrelacione de forma automática ya sea en decisiones de orden económico y transacciones productivas, comerciales y financieras. "Estos avances han dado lugar a un proceso de creciente *interdependencia global y multidimensional* -económica, política, ecológica, etcétera- que obliga no sólo a reflexionar sobre el futuro de la forma de organización política del Estado-nación -entidad histórica progresivamente rebasada por la difusión de procedimientos y de organismos internacionales (como la empresa transnacional)-, sino también a cuestionar el destino de la práctica política de la soberanía, tal y como la hemos concebido tradicionalmente"¹⁷³.

Todos estos factores están permitiendo la consolidación de la globalización y de los procesos integracionistas. A su vez, esta situación se presenta como una fuente de conflictos mundiales y regionales al incrementar la dependencia y el dominio de unos países sobre otros; lo que continúa golpeando la soberanía si no hay cooperación y colaboración entre las partes.

Los procesos de integración que se viven en el mundo bien podrían llevar implícita la cesión parcial de la soberanía nacional. Este hecho por sí sólo no representaría una fuente de amenaza si la integración no descansara en el sometimiento, en la subordinación, en el conflicto de intereses particulares o en el aprovechamiento y ventaja unilateral de alguna de las partes. Como la historia y los hechos lo han demostrado, la integración se ha realizado, en la gran mayoría de los casos en sentido inverso, en detrimento de las naciones débiles.

¹⁷³ Lucrecia Lozano, "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el contexto del nuevo orden económico y geopolítico internacional", en *Relaciones Internacionales*. No. 61, México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1994, p.49.

En la actualidad tal panorama se refleja en que “están aflorando como graves problemas de índole mundial: luchas por la apropiación de recursos naturales y humanos, fuertes competencias por la captación de mercados, por activar flujos financieros y nuevos capitales, por imponer fuertes presiones políticas que, en el llamado proceso de integración y globalización económica, esconden relaciones de dominación, subordinación y explotación en beneficio de Estados más fuertes frente a otros que se debilitan o tienen que ser asimilados económica, política y socialmente”¹⁷⁴.

La globalización en un contexto como el actual se expresa como un proceso caracterizado por la expansión a nivel mundial de las actividades económicas, políticas y de comunicación, así como por el incremento de la interrelación entre los Estados. En este sentido, la soberanía nacional sirve como un arma para defenderse de un agente externo que amenaza con tomar una dirección que afecte la vida interna de un Estado. Por este motivo, la preservación de la soberanía en la época de la globalización es un asunto de vital importancia para los países que tienen grandes desventajas frente a las potencias de tipo económico, militar o político.

La globalización se está consolidando como un importante instrumento geopolítico al servicio de los países que dirigen el mundo. Bajo el pretexto de lo transnacional justifican la injerencia en áreas que son de importancia para sus tendencias expansionistas. “De este modo, la globalización caracteriza a todos los problemas que tenemos por delante: riqueza y pobreza, migración y desarrollo, narcotráfico, desarme y protección al medio ambiente,

¹⁷⁴ Francisco Dávila Aldás, “La crisis económica de México y los nuevos retos en el futuro escenario internacional”, en *Relaciones Internacionales*, No. 67, México, UNAM, FCPyS, CRI, julio-septiembre 1995, p.56.

todos los cuales se encuentran íntimamente vinculados y no pueden solucionarse aisladamente"¹⁷⁵.

De esta manera, fenómenos como el narcotráfico, los derechos humanos, las migraciones, el desarme y la protección al ambiente, entre otros, son los parámetros que sirven como motivo para intervenir en los asuntos internos de los Estados afectados por tales situaciones. El peligro radica en que en muchos casos, dicha intervención no obedece sólo a combatir o arreglar el problema, sino que es aprovechada con otros fines y de acuerdo a los intereses particulares de quien brinda la "ayuda". Ante situaciones como esta la soberanía nacional corre el riesgo de ser violada expresándose como un desafío a la seguridad nacional.

Al respecto, "producto de la globalización de las economías, se desvanece la dimensión territorial de la nación, por lo que las políticas de seguridad nacional dejan de ser 'nacionalistas', debido a que la seguridad ahora no está atada a la sola acción de los actores nacionales, siendo en muchos niveles decisivo -por ejemplo, en lo económico- la transnacionalización"¹⁷⁶.

Por lo que corresponde a nuestro país, la globalización e interdependencia han incidido de forma directa en lo que podría llamarse pérdida de soberanía, "entre otras cosas por cambios constitucionales no del todo ventajosos para la nación, como es el caso de la modificación al artículo 27 constitucional, la debilidad del Estado mexicano ante el exterior, una deuda externa en ascenso, negociaciones desventajosas con el TLCAN y la participación

¹⁷⁵ Francisco Villegas, "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1994, p.50.

¹⁷⁶ Raúl Benítez, "Seguridad nacional y ...", *Op. Cit.*, p.38.

en un proceso mundial de globalización desnacionalizadora, lo cual, además de afectar nuestra soberanía, propicia costos sociales y políticos muy severos"¹⁷⁷.

Es evidente que el desgaste paulatino de la soberanía nacional mexicana comenzó a darse de forma más clara a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando comenzó a instrumentarse el proyecto neoliberal consolidado con Carlos Salinas de Gortari en la *Reforma del Estado*. En este momento es cuando tiene lugar la privatización de un gran número de empresas estatales, algunas de ellas de sectores estratégicos de la economía nacional, en manos de inversionistas extranjeros, por recomendaciones del gobierno estadounidense y organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Entre algunas de las "recomendaciones" más importantes de mención se encuentran: "la liberalización de la economía, la desregulación del sector financiero, la privatización y desnacionalización de recursos naturales, de empresas bancarias, industriales, agrícolas y ganaderas y de antiguos servicios públicos como ferrocarriles, electricidad, teléfonos, correos, agua potable. Todas esas medidas de privatización, desnacionalización, integración y globalización, coincidieron con una nueva política de disminución del gasto público para equilibrar el presupuesto, y para dedicar al pago del servicio de la deuda lo que antes se destinaba a salud, educación y desarrollo"¹⁷⁸.

Así, al seguir al pie de la letra tales consejos provenientes del exterior, el retroceso en la soberanía mexicana llega a puntos que nunca antes pudieron imaginarse y en dirección totalmente contraria a lo que se conoce como soberanía. La "soberanía nacional, entendida

¹⁷⁷ Rosendo Bolívar Meza, "Apuntes para el concepto de soberanía", en *Relaciones Internacionales*. No. 67, México, UNAM, FCPyS, CRI, julio-septiembre 1995, p.103.

¹⁷⁸ Pablo González Casanova, "La crisis del Estado y la democracia en el Sur", en *Perfil de La Jornada*, 14 de febrero 1992, p.3.

en su sentido estricto, es la potestad que tiene una nación de darse una forma propia de vida política y determinar los principios de su derecho, con independencia de cualquier otro poder nacional o internacional"¹⁷⁹.

México en su proceso de inserción a la economía mundial está experimentado esta situación. Poco a poco se ha dejado ver la pérdida paulatina de la soberanía nacional. "Es preciso asumir que la pertenencia al bloque norteamericano es una cesión de soberanía real, la que nos pone bajo el tutelaje de los Estados Unidos y crea en el país una nueva comunidad de intereses que rebasa largamente el campo meramente económico"¹⁸⁰.

En este sentido, el desgaste de la soberanía nacional representa una amenaza a la seguridad del país ya que el Estado como una unidad política organizada es, dentro de la comunidad internacional, el único sujeto en el que la soberanía reside. Para garantizarla, necesita para su propia existencia asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la conservación del orden en su territorio y el respeto de los demás Estados.

Con las imposiciones y condicionantes externos en la forma de manejar los asuntos que atañen sólo al Estado mexicano, es casi imposible asegurar las condiciones necesarias para el orden en el territorio, el bienestar de la población y el respeto de los demás Estados, pues los acontecimientos de los últimos años han demostrado que los costos sociales, económicos y políticos son muy altos, llevando al país a un estado de caos e inestabilidad y con un alto nivel de dependencia.

Al no contar con una independencia política y económica real, la soberanía está lejos de la posibilidad de consolidarse como la garantía de la seguridad nacional y, por el

¹⁷⁹ Rosendo Bolívar, "Apuntes para...", *Op. Cit.*, p.107.

¹⁸⁰ Francisco Dávila, "La crisis económica de México...", *Op. Cit.*, p.59.

contrario, ser una fuente potencial de amenaza a la nación, puesto que el Estado no es soberano ni tiene la capacidad necesaria para preservar su autodeterminación e integridad.

En México esta situación se ha estado presentando constantemente, la soberanía nacional ha sido amenazada, principalmente, por dos fenómenos. Por un lado, la gran vulnerabilidad económica del país, por otro la debilidad del Estado mexicano que implica desventaja en la negociación internacional. La deuda, en general, y la crisis económica de 1994, en particular, son factores que han ido debilitando la soberanía y permiten la intervención externa en la política mexicana.

“La crisis empuja hacia la subordinación otra vez integral (en lo económico, en lo político, en lo cultural), pero ahora bajo el comando de una revolución científico-tecnológica liderada por los intereses de las potencias, cuya sola presencia inhibe como nunca el derecho a la autodeterminación de las naciones ... A esta tendencia se opone diametralmente la preservación de la soberanía”¹⁸¹.

Al revisar el PND 1995-2000, se entiende que el principal objetivo sobre el que se basa el proyecto de Nación es el fortalecimiento de la soberanía nacional, en dicho documento se afirma que la soberanía “es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior”,¹⁸² sin embargo, como se ha repetido hasta el cansancio, en los hechos el discurso dista mucho de ser llevado a la práctica, basta

¹⁸¹ Luis González Souza, “Recolonización ‘belicotrónica’ o soberanía latinoamericanista”, en Raúl Benítez Manaut y Luis González Souza (comps), *Vejez desafíos, nuevas perspectivas. México-Estados Unidos y América Latina*, México, Porrúa, 1988, p.46.

¹⁸² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Op. Cit.*, p. 3.

con revisar los acontecimientos de los últimos años para darse cuenta de la realidad: el TLCAN, las elecciones de 1994, la certificación por el combate a las drogas, las condiciones impuestas por el préstamo de la crisis económica de 1994, entre otros, no menos importantes.

Con respecto a lo antes citado, ¿hasta qué punto se ha defendido y fortalecido la soberanía nacional de acuerdo a lo estipulado en el PND? La intención es muy buena, ya que se hace referencia a los temas de debate mundial como los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico y la promoción de la democracia. De acuerdo al texto, México debe cuidar que tales temas "no sirvan de pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos". Nuevamente, ha ocurrido lo contrario, la soberanía nacional es cada vez más débil ante los acontecimientos externos.

Un instrumento esencial para la preservación y fortalecimiento de la soberanía en nuestro país ha sido la política exterior. En este sentido, la política exterior es la encargada de promover, con base en los intereses nacionales, la defensa de la soberanía de la Nación. Sobre esas bases los principios de la política exterior mexicana fueron elevados a rango constitucional y están contenidos en el artículo 89 de nuestra Carta Magna.

México ha consagrado esos principios que le han permitido vincularse de manera pacífica con el exterior y como instrumento de defensa de la soberanía a lo largo de su historia. Las doctrinas como la Carranza, la Estrada, la Cárdenas, junto a los principios tradicionales de la política exterior mexicana han sido durante muchos años la base de la acción mexicana en el exterior y pilares de la defensa de nuestra soberanía. En la actualidad

esa práctica tradicional de la política exterior parece haber sido desechada, para suplantarla por los dictados externos.

Como ya se ha señalado, las recientes administraciones llevaron a cabo la política de la modernización del país por medio de grandes gastos y endeudamientos en el plano económico, y por la adopción de esquemas y prácticas políticas ajenas a la realidad mexicana. Sin embargo, el país no se hizo ni más moderno ni más estable y justo, por el contrario, se hizo más vulnerable a la desestabilización proveniente del exterior y también menos independiente.

Bajo la que fuera una inminente entrada de México al primer mundo, siendo miembro de la OCDE y del TLCAN, se desprenden algunas preocupaciones como el que esté en juego la soberanía nacional, ya que todas esas políticas de desarrollo y modernidad podrían comprometer la existencia misma del país como nación independiente.

Al respecto, surge otra interrogante, ¿la política exterior mexicana ha sido desplegada para promover la defensa y fortalecimiento de la soberanía o por el contrario ha sido el factor que ha contribuido a su desgaste? La política exterior, como nunca antes en la historia de nuestro país, ha sido ejercida de manera radicalmente contraria a lo que tradicionalmente constituían las acciones de México hacia el exterior. En este sentido, son muy altos los costos que los procesos de integración y globalización han ocasionado en la práctica de su política exterior, la cual ha dejado de ejercer una diplomacia independiente que busque el logro del interés nacional.

“Es un problema de soberanía la modernización que desintegra y marginaliza socialmente, que excluye a una porción muy grande de la población y que acentúa en

extremo las desigualdades e incrementa la pobreza... La modernización que hemos venido conociendo no cohesiona a la sociedad, sino que la desintegra"¹⁸³.

En México, a raíz de la propuesta del cambio estructural que dio paso a la *modernización* y a la *Reforma del Estado*, la soberanía nacional se ha visto minada, más que nunca antes, principalmente por tres condicionantes: la excesiva apertura al exterior, la deuda externa como instrumento para presionar en favor de las medidas convenientes a nuestro mayor socio comercial y la privatización de las áreas reguladas por el Estado.

"Los antiguos componentes estratégicos que alimentaron la expectativa de un posible desarrollo 'hacia dentro' fueron abandonados y reemplazados por criterios y políticas de apertura hacia el exterior....Actualmente la soberanía se presenta restringida en la medida de la capacidad de nuestros países en términos de sus decisiones soberanas, en el marco de las condiciones actuales que imponen los procesos de adaptación e integración mundiales a la dinámica comercial, económica y financiera"¹⁸⁴.

Todo ese proceso de cambio en la legislación mexicana para implementar la nueva política económica se realizó de acuerdo a los intereses de los sectores privados, tanto nacionales como extranjeros, lo que propició una gran concentración de la riqueza y el desequilibrio del país. De esta forma, los cimientos en los que descansaba la estabilidad fueron debilitados, convirtiéndose la merma de la soberanía en una amenaza a la seguridad nacional.

"Esa forma de 'globalización' se ha traducido en una forma de 'reinserción' de corte colonial para la economía y el sistema político mexicanos, concretada en formas de

¹⁸³ Dario Salinas, "La soberanía restringida como problema de la democracia en América Latina", en *Sociológica*, No. 25. Año 9. México, UAM, mayo-agosto 1994, p. 70.

¹⁸⁴*Ibidem*, p.55.

'integración' con Estados Unidos donde los espacios de soberanía e independencia del país se reducen considerable y aceleradamente, no sólo por lo que se refiere a las políticas económicas en lo rural, industrial, minero y el área de servicios financieros, sino también en aspectos básicos de jurisdiccionalidad y de la misma Constitución, en cuyo contexto está subsumido el concepto de seguridad nacional mexicana"¹⁸⁵.

Por otro lado, debido a la vulnerabilidad del país para enfrentar situaciones adversas, ya sea de orden económico como la crisis o político-social como el narcotráfico y la democracia interna, se abre la puerta para que se siga debilitando la soberanía nacional. La vasta presencia de la DEA en México es una violación de la integridad territorial y amenaza a la soberanía nacional. La violación a la soberanía se ha manifestado en casos como el secuestro del médico Humberto Alvarez Macháin en 1990, por mencionar sólo uno de tantos casos, por su supuesta implicación en la muerte de Enrique Camarena, agente de la DEA.

"La transnacionalización de las policías ha sido un fenómeno presente desde que, a fines de la década pasada, Estados Unidos asumió el combate al narcotráfico como una cuestión de seguridad nacional. La DEA ha sido la agencia encargada de llevar a cabo esta tarea en los países productores de droga y, especialmente en México. En nuestro país hemos atestiguado como, a partir de 1985 y salvo algunos paréntesis, el narcotráfico y la presencia de la DEA en territorio nacional se han convertido en los ejes centrales de la relación entre México y Estados Unidos"¹⁸⁶.

¹⁸⁵ John Saxe-Fernández, "Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", en *Sociológica*, No. 25, Año 9, México, UAM, mayo-agosto 1994, p.150.

¹⁸⁶ Héctor Castañeda, *Seguridad nacional. México ante...Op. Cit.*, p. 228.

La DEA en México ha rebasado el límite en sus misiones pasando de ser operativas o de información, a la acción como centro de espionaje. La DEA bajo el manto del narcotráfico ha sido un instrumento del gobierno estadounidense para presionar e intervenir en la política interna, a la vez que le brinda a Estados Unidos el apoyo de la opinión pública para realizar tareas de inteligencia más allá de sus fronteras, de manera que dicha agencia funcione como un elemento de penetración para obtener información política, policiaca y militar.

Durante los últimos años, el propósito de la DEA en el terreno de la lucha contra las drogas se ha centrado en presionar a las autoridades mexicanas para obtener mayores concesiones para la actuación de sus agentes en territorio mexicano como la portación de armas, operaciones directas o hasta el propio remplazo de las policías mexicanas en el combate al narcotráfico. El último intento en este sentido tuvo lugar a raíz de la captura del general Gutiérrez Rebollo y del proceso de certificación.

Durante la última Reunión Binacional México-Estados Unidos celebrada bajo el contexto de la amenaza de descertificación de la lucha contra las drogas, las intenciones estadounidenses eran las siguientes:

- 1. "La extradición a Estados Unidos de mexicanos acusados por algún delito.**
- 2. Instrumentación de nuevas leyes en México para la obtención de evidencias en operativos, inmunidad de testigos, operaciones encubiertas, negociación de penas y protección a testigos tal y como ocurre en Estados Unidos.**
- 3. Conexión electrónica entre el Cendro y la embajada de Estados Unidos en México.**
- 4. Agentes de la DEA podrán operar dentro del Cendro.**
- 5. Expansión, adición y reubicación de las fuerzas existentes de la DEA en México.**
- 6. Trabajo conjunto México-EU en contra del narcotraficante Amado Carrillo Fuentes.**
- 7. Destino de bienes asegurados a Juan García Ábrego.**
- 8. Creación de una fiscalía especial de lavado de dinero en la PGR"¹⁸⁷.**

¹⁸⁷ "EU: diplomacia de la droga", en *El Financiero. Informe Especial*, 6 de abril de 1997, p.47.

La postura estadounidense es clara, tratar de sacar el máximo provecho de una situación de la cual ellos también son culpables. El narcotráfico tiene éxito debido al gran mercado que existe en ese país. Pero más allá del problema del narcotráfico, esta situación no debe ser aceptada por el gobierno mexicano como una excusa para la intrusión en otros asuntos de competencia interna. La misma situación se repite con algunos otros rubros de la relación entre los dos países. La célebre crisis económica de finales de 1994 ha sido el mejor y más grande pretexto para justificar el aumento de la presencia de Estados Unidos en nuestro país.

Se puede llegar a pensar que uno de los factores determinantes para que se continúe debilitando la soberanía nacional es el cambio radical en la política exterior mexicana. "Este cambio profundo en el contenido de la política exterior mexicana ha constituido uno de los condicionantes más importantes para el gobierno de Ernesto Zedillo... es evidente, que tanto la política económica como la comercial y financiera instrumentadas durante el sexenio salinista lejos de otorgar mayores márgenes de autonomía para la toma de decisiones frente al exterior, condicionaron desde un primer momento las posibilidades del actual gobierno"¹⁸⁸.

Uno de los objetivos de la política de seguridad nacional es la preservación y el fortalecimiento de la soberanía. Al respecto, la política exterior es uno de los instrumentos mediante el cual se pretende la realización de los objetivos e intereses nacionales. Podría pensarse que, en este sentido, la política exterior y la de seguridad nacional no están siendo

¹⁸⁸ Gloria Abella Armengol. "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", en *Relaciones Internacionales*, No. 69. México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1996, p.130.

aplicadas de manera correcta para el mantenimiento de la soberanía nacional, pues la situación del país demuestra lo contrario.

“La situación mexicana actual dista de ser coyuntural no sólo por los costos de la crisis económica en el corto plazo sino porque las bases en las que se ha sustentado la integración de la economía al mercado internacional y, sobre todo, el papel que actualmente juega México para los intereses regionales y mundiales de Estados Unidos, implica necesariamente redefinir los alcances y las posibilidades del ejercicio de la soberanía nacional”¹⁸⁹.

De no ser capaces de reflexionar en torno a las actuales condiciones en las que el país está inmerso se puede correr el riesgo de que la soberanía nacional, su desgaste e incluso su desaparición, pase de ser un bastión a una grave amenaza a la integridad nacional, debido al uso que del concepto se ha hecho, permitiendo su violación sistemática en materia económica y defendiéndola en materia política.

¹⁸⁹ *Idem.*

4. Hacia una posible seguridad binacional con los estados unidos

El actual contexto histórico de globalización e interdependencia, que ha dado origen a diversos procesos de integración en diferentes regiones del mundo, está inarmando la pauta para que se venga pensando en que la integración de las economías trascienda ese marco y abarque temas de otra índole. A partir de este punto se desprende una interrogante: ¿hasta qué punto la globalización exige una nueva seguridad, ya no estrictamente nacional?. Por ejemplo en los mercados, finanzas, integraciones, se agregan cuestiones como el sistema político, lucha contra el narcotráfico, etcétera.

Últimamente se ha venido hablando de la idea de una posible seguridad binacional entre México y los Estados Unidos. Antes del TLC de América del Norte se hablaba de esto como algo posible a ser sujeto de seguridad nacional; en Estados Unidos desde el principio fue considerado como asunto de seguridad nacional.

A partir del acuerdo se puede ir cristalizando la idea de la seguridad binacional mediante aspectos como la migración y el narcotráfico, (podría ser incluso el terrorismo como respuesta a la ausencia de los comunistas). También, el paquete de rescate económico que otorgó el gobierno estadounidense al mexicano en 1995 y las condiciones impuestas para garantizar el cobro de esos recursos, ha definido en gran medida el curso de las relaciones bilaterales y la agenda de seguridad nacional.

Decisiones como privatizar la petroquímica, el desvío en los principios fundamentales de la política exterior mexicana y el acercamiento militar, son elementos que responden a

criterios de seguridad e intereses estratégicos de Estados Unidos, más que a necesidades mutuas. La aparición de nuevos grupos guerrilleros y la fuerte presencia de bandas de narcotraficantes hacen pensar que el criterio que guiará la relación bilateral de seguridad, estará fundado en garantizar la gobernabilidad y una transición interna funcional a los intereses de Estados Unidos.

El fenómeno de una posible seguridad binacional no sólo reside en las políticas llevadas a cabo, sino también en las acciones y en los hechos. México ya camina hacia la seguridad binacional, entendida ésta en la concepción amplia de la seguridad nacional.

4.1. Aspectos de seguridad nacional contenidos en el tratado de libre comercio

El 12 de agosto de 1992 inició la negociación entre México, Estados Unidos y Canadá para la realización de un Tratado de Libre Comercio. El TLC de América del Norte ha sido considerado en Estados Unidos como materia de seguridad nacional, lógico es pensar que de igual forma para México y Canadá tiene implicaciones en ese campo. Esto no quiere decir que los aspectos específicos que se consideran de seguridad nacional en cada uno de los países miembros sean los mismos o que respondan a los mismos intereses.

Este aspecto es importante resaltarlo, ya que a partir del proceso de apertura económica y liberalización comercial que se planteó con la *modernización y el cambio estructural*, la política exterior de México ha dado un viraje significativo, que en muchos casos ha dejado de lado la postura tradicional (y tal vez los intereses nacionales), para

adecuarse a los requerimientos de los socios comerciales a fin de consolidar las condiciones necesarias, no sólo de tipo económico-comercial, para la instrumentación del TLC.

“Probablemente, frente a los cambios tan acelerados que acontecen en el mundo, México ha perdido de vista los riesgos de reposar su seguridad nacional en la seguridad de Estados Unidos, ya que en el futuro, Estados Unidos podría ‘pedir’ a México que se involucrara en la defensa de los intereses estadounidenses a fin de ‘legitimarlos’, en una clara desviación del interés nacional de los mexicanos”¹⁹⁰. Hay elementos que podrían hacer pensar que el TLC ha contribuido a que el gobierno mexicano iguale en momentos sus intereses nacionales y de seguridad a los de Estados Unidos.

Principalmente, porque la integración de naciones para formar mercados libres y para ampliar su competitividad, trae consecuencias ambivalentes en el terreno de las políticas nacionales, modifica las condiciones de desarrollo al romper los esquemas de intercambio y propicia una expansión de las actividades productivas en la nueva división del mundo.

“México está de acuerdo en hacer casi todo lo que Estados Unidos siempre había querido que se hiciera en materia económica: levantar barreras de importación, estabilizar su moneda, reducir la industria estatal, desregular los negocios privados y permitir grandes cantidades de inversión extranjera. En pago, México recibe acceso recíproco al mercado estadounidense, además de la estable entrada del capital exterior que virtualmente le garantiza un acuerdo de libre comercio con Washington”¹⁹¹.

¹⁹⁰ María Cristina Rosas González, “Seguridad nacional y aspectos estratégico-militares inmersos en el Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá”, en *Relaciones Internacionales*, No. 52, México, UNAM, FCPyS, CRI, septiembre-diciembre 1991, p.93.

¹⁹¹ William Orme, “Myths Versus Facts”, en *Foreign Affairs*, No. 5, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, noviembre-diciembre 1993, p.2.

"El bloque comercial de América del Norte fue diseñado para dar respuesta a los cambios en el orden económico mundial iniciados con el proceso de la integración europea y la mayor influencia de Japón y el bloque asiático en el comercio internacional. Evidentemente, gran parte del interés por esta iniciativa corresponde a Estados Unidos dada su necesidad de contar con una estrategia para enfrentar los grandes problemas de una economía que debe adaptarse a las nuevas condiciones"¹⁹².

La histórica y tradicional aspiración estadounidense en el hemisferio americano encuentra, más palpable que nunca antes, con el TLC la posibilidad de concretar el sueño monoísta. Ésta va encaminada a "subsumir en un contexto ideológico-administrativo controlado por Washington los elementos fundamentales de la acción del Estado Nacional latinoamericano respectivo. Es decir, propiciar un tipo de 'integración' que, además de la comercial, se proyecte en las esferas políticas y militares. El TLCAN es la piedra angular en esta articulación 'geopolítica', descrito como 'un puente para una fuerte cooperación económica y política con América Latina', añadiendo que una proyección hemisférica del TLCAN será nuestra prioridad para fortalecer la seguridad económica de Estados Unidos"¹⁹³.

Bajo esas condiciones, una gran parte del éxito de las relaciones México-Estados Unidos dependen de este acuerdo, así como el futuro estadounidense como potencia y para nuestro país la búsqueda del desarrollo pleno. Pero, a partir de las condiciones imperantes en México, es poco probable que esto suceda, ya que en la historia de la relación bilateral,

¹⁹² Carlos Ballesteros, "El concepto de seguridad ambiental y la integración del mercado norteamericano", en *Relaciones Internacionales*, No. 58, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1993, p.65.

¹⁹³ John Saxe-Fernández, "Seguridad nacional mexicana...", en *Sociológica, Op. Cit.*, p.167.

cuando han sido más profundas las relaciones entre ambos países también lo han sido las desigualdades económicas, sociales y políticas.

“Baste un indicador en cada uno de los renglones mencionados. En el económico, el Producto Interno Bruto (PIB) de EU con relación al de México era de 16 veces mayor en 1980 y, una década después aparece 27 veces mayor. En lo social, el diferencial de salarios también crece de 3 a 1 en 1980, a 10 a 1 en 1992. Y en lo político se refleja en la soberanía... en EU la capacidad de autodeterminación va al alza, mientras que en México va en picada”¹⁹⁴.

Bajo este marco, ¿cuáles serán las posibilidades de que México supere el atraso y pueda tener los elementos necesarios para aventurarse en una integración como la planteada en el TLCAN? Es evidente la función y el lugar que se le da a nuestro país en el proceso de integración con Estados Unidos y Canadá, resultante de la menor capacidad industrial, económica, profesional, etcétera, en la división trilateral del trabajo, con las cuales podría ser factible pensar que lo que se busca es perpetuar la condición de nación atrasada.

“La reservación para EU de los empleos más calificados y bien remunerados, así como de la tecnología más avanzada; el reforzamiento de México como plataforma para las exportaciones norteamericanas, y como recipiente de los productos más elaborados; la prohibición de que México se enganche por otro lado, diversifique (en serio) sus relaciones con otros bloques o sea utilizado por éstos, como puerta trasera hacia el mercado norteamericano. En ocasiones, lisa y llanamente, se habla de multiplicar la industria

¹⁹⁴ Luis González Souza, “Principales proyectos e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones EU-México”, en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1994, p.102.

maquiladora ya existente en México, con base en su principal atractivo: la mano de obra, ya una de las más baratas del mundo, y sindicatos bastante dóciles"¹⁹⁵.

El escenario futuro puede ser el de convertirse en una extensión de la planta industrial y productiva de los Estados Unidos y no un gran competidor que amenace la estabilidad económica del vecino país. "El TLC es el anteproyecto para una más eficiente reordenación de la producción industrial a una escala continental. Se reconoce que esa tarea requiere algunos dolores y disrupciones -sobre todo en México-, pero la mayoría de estas dislocaciones son inevitables en respuesta al intercambio y competencia económica global. Los Estados Unidos tienen mucho que ganar y poco que temer de la industrialización en México, ya que el intercambio entre nuestras naciones siempre nos ha favorecido [Estados Unidos] y continuará haciéndolo siempre y cuando México continúe como una nación en desarrollo"¹⁹⁶.

Para el gobierno mexicano que negoció e impulsó la firma del TLCAN y para algunos sectores de la población, el acuerdo fue visto como la mejor forma de llegar a la modernización; las políticas llevadas a cabo por el régimen apoyan fuertemente esta afirmación. En primer lugar porque la forma mediante la cual se buscó el tratado se basó en una estrategia dual. "Económicamente, el acuerdo de comercio fue para proveer a la enferma economía mexicana de las inyecciones de capital extranjero que se necesitaban para el crecimiento sostenido. Políticamente, una economía mexicana en expansión, -una

¹⁹⁵ *Ibidem*, p.103.

¹⁹⁶ William Orme, "Myths Versus...", *Op. Cit.*, p.3.

vinculada a los Estados Unidos- ayudaría a establecer las bases para una eventual y controlada transición democrática¹⁹⁷”.

En caso de impedir la llegada del capital que se necesitaba, se induciría en México, según analistas estadounidenses, una revuelta democrática, y también probablemente se presionaría al partido en el gobierno al regreso a la vieja línea autoritaria. En ese contexto, decrecerían las exportaciones estadounidenses e incrementaría la emigración mexicana al norte. Es por ese motivo que se apoyó firmemente la idea del libre comercio entre ambos países, con la postura mexicana de que el acuerdo no implicaba riesgos reales al país y por el contrario sería la solución a los problemas no sólo de tipo económico.

Sin embargo, el TLCAN en sí mismo puede implicar grandes riesgos. Ningún país ha osado liberar su economía de manera tan indiscriminada, ni ha intentado desarrollar una base exportadora de manufactura abriendo las fronteras a productores de bajo costo al estilo fast track. Tampoco existe, antes de México, algún país que haya sacrificado su política industrial o su comercio controlado con tan buena voluntad y disposición. Las consecuencias han sido graves, se han perdido más empleos de los que se han podido generar, asimismo muchas de las industrias y productores agrícolas han sucumbido o han tenido que asociarse a los grupos o inversionistas extranjeros para poder mantenerse en actividad.

Del lado estadounidense, en los círculos académicos y empresariales se tiene la seguridad de que el acuerdo creará cientos de miles de empleos altamente remunerados, hará maravillas en la competitividad de Estados Unidos y asegurará la prosperidad de Norte América. “La verdad acerca del TLC puede ser resumida en cinco asuntos:

- El TLC no afectará sobre el número de empleos en los Estados Unidos;

¹⁹⁷ Jorge Castañeda, “Can NAFTA Change Mexico?”, en *Foreign Affairs*, No. 4, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, septiembre-octubre de 1993, p.66.

- El TLC no dañará y podría ayudar al medio ambiente;
- El TLC, sin embargo, producirá una pequeña ganancia en general del ingreso real de Estados Unidos;
- El TLC también probablemente llevará a una insignificante caída en los salarios de los trabajadores no calificados de los Estados Unidos,
- Para los Estados Unidos, el TLC es esencialmente una política exterior más que un asunto económico¹⁹⁹.

De esta forma, el TLCAN representa para México, desde el punto de vista estadounidense, una especie de promesa, hacia los inversionistas extranjeros de que la reforma en México continuará y que el mercado estadounidense permanecerá abierto a los bienes producidos en territorio mexicano. La postura de Estados Unidos se basa en el razonamiento de que quien necesita dicho acuerdo es el gobierno mexicano y es por ese motivo que tiene un gran interés en "ayudar" a continuar con el proceso de reforma.

Sin embargo, con todo y la "intención" de Estados Unidos de ayudar a la concreción de la reforma, los obstáculos para la modernización de México, principalmente la negación a transferir el poder democráticamente y el remediar las ancestrales injusticias de la sociedad, permanecen y se necesita que el país se transforme por sí mismo para poder establecer las condiciones mínimas que realmente permitan la modernización, con o sin un acuerdo de libre comercio.

El desempeño de cualquier administración en el país y las ventajas que pueda brindar la nueva relación con los Estados Unidos debían ser medidas para luchar contra este escenario. "Bajo ciertas condiciones, el TLC brinda una oportunidad para construir una nación más próspera, democrática y equitativa. Sin embargo, el TLC solo no modernizará México. En el corto plazo, el acuerdo tal y como permanece actualmente podría exacerbar

¹⁹⁹ Paul Krugman, "The Uncomfortable Truth About NAFTA", en *Foreign Affairs*, No. 5, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, noviembre-diciembre de 1993, p.14.

las disparidades y dislocaciones que ya existen en el país, más que facilitar y acelerar la tan larga y muy esperada transición democrática"¹⁹⁹. De consolidarse esta vertiente, la situación en el país estará avanzando paulatinamente hacia escenarios de mayor ingobernabilidad, poniendo en peligro el orden social y político.

Sin embargo, tanto en los Estados Unidos como en México existe en algunos sectores la creencia de que este acuerdo y la integración económica han logrado de manera exitosa la creación de empleos y la estructura necesaria para la modernización mexicana. Desafortunadamente, las disparidades en nuestro país se están profundizando, y se reflejan en el mayor número de cierres de empresas pequeñas y medianas, así como en un incremento de los grupos desposeídos contra un pequeño grupo de la población cada vez más rico y poderoso.

La estrategia del régimen de Carlos Salinas de Gortari para enfrentar las innumerables dificultades económicas y políticas fue simple: el libre comercio con Estados Unidos. Al realizar una elección "limpia" y a la vez asegurar la victoria del candidato a la presidencia postulado por él mismo, la economía tenía que dar muestras de crecimiento y al mismo tiempo crear el millón de empleos necesarios para absorber el crecimiento de la población demandante de trabajo y facilitar el gasto social.

La única forma de atraer el capital extranjero necesario para estabilizar el intercambio comercial y sanear el déficit en la cuenta corriente, era darle a los inversionistas potenciales las garantías de continuidad en la política económica y el acceso al mercado estadounidense mediante un acuerdo con Washington, en este sentido, el TLCAN sería el medio para satisfacer ambos requerimientos.

¹⁹⁹ Jorge Castañeda, "Can NAFTA Change...". *Op. Cit.*, p.68.

“Más que un complemento a las políticas de modernización iniciadas en 1985, el TLC fue visto como una bala de plata para neutralizar los obstáculos que esas mismas políticas generaron. Cuando se necesitara más capital del esperado y se enfrentara a una mayor indisposición para invertir, el TLC sería la diferencia. También aminoraría la presión extranjera para acelerar la reforma política, como en los casos de las violaciones a los derechos humanos y el fraude electoral. La inversión proveniente del exterior permitiría el crecimiento de la economía, introduciendo nuevas tecnologías y mayor eficiencia, modernizando a la sociedad mexicana. De esta forma, la identificación de modernidad con los Estados Unidos de un buen número de mexicanos sería reforzada y el tradicional resentimiento hacia ese país y las asimetrías del presente serían suavizadas”²⁰⁰.

Es de gran importancia resaltar que, con base en estos supuestos, se busca una forma más de sometimiento. Es decir, la pérdida de la identificación de lo nacional para tomar formas de conducta que no son propias, para acelerar la desvinculación con los principios de pertenencia a una Nación con valores culturales históricos que permitieron su consolidación. La integración económica con Estados Unidos seguramente servirá más para administrar un sistema legal, y el desarrollo de la economía mexicana y sus estándares de vida -si no es que también su identidad cultural o autonomía nacional- beneficiarán en el largo plazo a una mayor inversión e intercambio comercial con ese país, así como a una mayor presencia política, cultural e ideológica estadounidense en México.

En el TLC sobresale el hecho de que en éste no se “enfaticen los aspectos de la seguridad nacional denotando la cruda realidad de que para Canadá y EU, México es poco menos que un intruso. Es un país pobre, poseedor de una cierta infraestructura, y de ventajas

²⁰⁰ *Ibidem*, p.74.

comparativas que pueden permitirle a los canadienses y estadounidenses, mejorar su posición competitiva en relación al resto del mundo (o por lo menos, con respecto a Japón y la Comunidad Europea)”²⁰¹.

México, ante Estados Unidos y Canadá, como ya se mencionó, va en retroceso en su soberanía y en su poder de autodeterminación. En la actualidad está presente la tendencia a identificar a la soberanía con una economía fuerte y un proceso de desarrollo equitativo. Bajo estas circunstancias es que se llega a considerar el peligro que representa para la seguridad nacional de México el proceso de integración a Estados Unidos.

“México ante la inserción al bloque norteamericano *de jure*, a través del Tratado de Libre Comercio, requiere de otra estructura interna económica, política y social para hacer frente a esa nueva realidad, de aquí la relación de seguridad nacional y el Tratado”²⁰². En el TLC, al adquirir la soberanía nacional las dimensiones de lo económico-comercial y en estrecha relación con el desarrollo nacional, entra en forma justa el concepto de la seguridad nacional, ya que la vulnerabilidad que se posee con respecto a las otras partes del tratado, la asimetría en las economías, la dependencia tradicional mexicana y los desajustes de la economía, evidencian que en el acuerdo de libre comercio no todo será beneficio para las partes, por el contrario, implica un gran número de problemas, principalmente para México, que tienen que ver con la independencia en la toma de decisiones y en los procesos internos inherentes a cada país.

²⁰¹ María Cristina Rosas González, “El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: semejanzas y diferencias con el ALC entre Canadá y Estados Unidos”, en *Relaciones Internacionales*, No. 57, México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1993, p.61.

²⁰² Paulino Arellanes Jiménez, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la seguridad política nacional”, en *Relaciones Internacionales*, No. 59, México, UNAM, FCPyS, CRI, julio-septiembre 1993, p.28.

"Muchos de los cambios que ha experimentado el país en los últimos años se reflejan en la política exterior. El solo hecho de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos entraña un viraje radical respecto a la política exterior, que se había caracterizado por un virtual, aunque retórico enfrentamiento permanente con nuestro vecino... Si México quiere pertenecer al mundo occidental tiene que participar en todos sus ámbitos, aunque con las modalidades y los matices que el país adopte"²⁰³. Las modificaciones que al interior del país se hagan, responderán, de hecho lo están haciendo, al ajuste en aras del tratado. México ha cedido gran parte de su condición nacional para alinear la situación interna del país a los condicionantes inmersos en el TLCAN, como la economía orientada al exterior y para prevenir o aminorar sus propios efectos.

En lo referente al sentido que adquiere el acuerdo para las partes integrantes existe una gran diferencia en los significados. "Para Estados Unidos significa su seguridad nacional, dentro de las nuevas áreas como son el narcotráfico internacional y ahora el área económica, comercial y financiera, sobre todo en la competencia con otros bloques comerciales... En cambio para México, el TLC, significa un mecanismo comercial para entrar a la competitividad internacional, una estrategia de política económica exterior para subsistir como nación"²⁰⁴, precisamente por esa razón se debe dar mayor importancia al desarrollo del tratado ya que, desde ese enfoque, está en juego la subsistencia y viabilidad como nación independiente y soberana.

Los intereses económicos de México y Estados Unidos con el acuerdo de libre comercio no son necesariamente iguales, éstos se ven acercados por el mismo proceso de

²⁰³ Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992, p. 101.

²⁰⁴ Paulino Arellanes, "El Tratado de Libre Comercio...", *Op. Cit.*, p.31.

integración y es importante distinguir lo que se busca para México si se quiere salir del atraso e iniciar un verdadero desarrollo económico. Sin embargo, en los hechos tal integración es más propensa a ser vista como una virtual incorporación a Estados Unidos, y no sólo en lo económico. Esto es así por la colindancia geográfica y el alto grado de dependencia y concentración de los flujos comerciales, financieros, de inversión y migratorios nacionales en el vecino país norteamericano.

Esta situación no es nueva, a lo largo de la historia nacional se ha mantenido como una constante. "Lo nuevo ocurre por la convergencia, desde 1982, de dos tendencias en este proceso de 'integración', integración que implica que algunos espacios geográficos del territorio nacional sean más propensos a los intereses del socio, arreglando leyes internas para la integración de los capitales nacionales con los internacionales e insertándose a economías más desarrolladas a través de bloques y grandes mercados comunes, en este caso el norteamericano"²⁰⁵

La tendencia de cambios en el sistema regulatorio para la integración de México al bloque comercial de América del Norte comenzó a la par del neoliberalismo, después de la firma del tratado éstos se centraron en dos aspectos fundamentales: la reforma del Estado y la reestructuración económica. Con frecuencia se realizaron los cambios que se creyeron necesarios de forma unilateral, bajo las presiones de los acreedores y socios estadounidenses.

Con relación a la seguridad nacional y basándose en los objetivos de la misma, resulta claro que se está obrando de manera equivocada, ya que "si seguridad nacional es la defensa de los intereses nacionales, el resguardo del territorio y la soberanía nacional, y por interés nacional debe entenderse la satisfacción de las necesidades nacionales, la pregunta

²⁰⁵ *Ibidem*, p.33.

que aparece es, hasta qué punto las modificaciones responden a los intereses nacionales y no de grupo, hasta qué punto las modificaciones son cortoplacistas y no de largo plazo”²⁰⁶.

Por otra parte, no se han tomado en cuenta las implicaciones de una integración entre naciones con condiciones asimétricas de desarrollo, riqueza e infraestructura. “Además, la situación reguladora de México fue en gran medida excluida del TLC, con la excepción de aquellas áreas en las cuales los intereses estadounidenses están fuertemente interesados: inversión extranjera, propiedad intelectual y la industria textil. Pero si México difiere profundamente de sus vecinos en algún aspecto, además de la riqueza, es en la ausencia del imperio de la ley y en el sistema regulador que caracteriza a las economías de mercado desarrolladas. El poder Judicial está completamente subordinado al Ejecutivo y existe un enorme índice de corrupción”²⁰⁷. Además de las grandes diferencias en educación, salud, combate a la pobreza y desigualdades sociales.

En teoría, la firma del TLCAN institucionalizaría nuevas reglas de entendimiento comercial entre ambas naciones, basadas en prácticas de igualdad y respeto mutuo que permitieran, sobre todo, a nuestro país expandir sus mercados para consolidar su desarrollo económico y social.

Sin embargo, en los hechos y a más de tres años de entrar en operación dicho tratado, los resultados esperados en México no se han presentado en la magnitud deseada, aunque si se han observado acciones originadas en Estados Unidos contrarias al libre comercio que afectan los postulados de equidad y que han repercutido en la relación bilateral.

²⁰⁶ *Ibidem*, p.34.

²⁰⁷ Jorge Castañeda, “Can NAFTA change...”, *Op. Cit.*, p.76.

"Medidas como la Ley Helms-Burton destinada a castigar a empresas que directa o indirectamente comercien con Cuba, han impactado por otro lado los términos de la relación continental en virtud de que para la mayoría de las naciones del área es una norma extraterritorial inaceptable. En este sentido el TLC, lejos de representar un mecanismo eficiente para la competencia abierta y benéfica para ambas partes, se ha convertido en otro frente de fricción en la relación bilateral y, por sus resultados negativos actuales en la economía, para México significa riesgos adicionales para su seguridad nacional"²⁰⁸.

Nuestro país pasó de ser visto por Estados Unidos de país pobre e insignificante a socio comercial importante, en gran parte como resultado de la gran magnitud que ha cobrado el comercio entre ambas naciones. "México es el tercer socio comercial de EU, después de Canadá y Japón; el monto total de las transacciones comerciales pasaron de 59 mil 652 millones de dólares en 1990 a 120 mil 101 millones en 1995; la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos pasó de dos mil 308 millones de dólares en 1990, a cuatro mil 346 millones en 1994, más del 50 por ciento del flujo total. La inversión acumulada había ascendido hasta mayo de este año a 35 mil 448 millones de dólares"²⁰⁹.

A la fecha el TLCAN ha resultado ser ineficaz como piedra angular del actual modelo de desarrollo mexicano. En el mismo análisis del diario El Financiero citado con anterioridad, se documenta que el 57 por ciento de las industrias manufactureras del país importa más de lo que exporta y el grueso de las ventas de productos mexicanos continúa concentrado en los mismos rubros y empresas que antes de la entrada en vigor del tratado.

²⁰⁸ "Tratado de Libre Comercio. Costos políticos y económicos de la apertura", en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996, p.70.

²⁰⁹ *Idem*.

Según estudios de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México ha dejado de percibir anualmente cuatro mil 200 millones de pesos por la eliminación de aranceles a productos procedentes de Estados Unidos y Canadá.

Bajo estas condiciones, se puede concluir que a la fecha el acuerdo tiene muchas dificultades para establecer un modelo de integración satisfactorio para México. Más que beneficios ha agravado asuntos que implican riesgos para la seguridad nacional, entendida ésta en su acepción más amplia: cesión de soberanía, desequilibrios en la economía, agudización de la dependencia económica-comercial y tal vez política, incremento en los índices de migración hacia Estados Unidos y pobreza en ascenso.

Es necesario y urgente aprovechar la condición que goza México respecto a Estados Unidos frente a la nueva relación con el fin de revisar los términos de la firma del tratado y hacer de éste un mecanismo verdaderamente equitativo para las partes. El TLC colocó al país en la órbita económica de Washington. La crisis desatada a finales de 1994 reveló que si Estados Unidos no entraba al "rescate" de su socio comercial, el impacto en términos migratorios, de seguridad fronteriza y de consumo iba a ser mayor no sólo en México, sino en toda América Latina y dentro de Estados Unidos.

Esto deja ver que también el poderoso vecino del norte puede ser vulnerable y depender de otros factores para mantener su condición de potencia mundial. Es realmente posible que nuestro país haga uso de esta situación para enfrentar de manera más decorosa las negociaciones y peticiones de sus socios comerciales y acreedores internacionales.

4.2. El petróleo y el rescate financiero de 1995

Para la mayoría de la gente, 1994 era el año en el que México entraría a una nueva era cuyos trazos habían sido delineados y guiados por la administración de Carlos Salinas. En menos de cinco años la economía mexicana pasó de ser una de las economías más protegidas en el mundo a una de las más abiertas. Desde tiempo atrás se fueron construyendo las bases para incursionar en el libre comercio, cuando en 1986 nuestro país se convirtió en un activo participante de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), así como miembro de la OCDE y del Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés). De esta forma, y con la negociación del TLCAN como piedra de toque de la estrategia económica, México se convirtió en uno de los destinos más atractivos para la inversión, ya fuera directa o de portafolio.

El año de 1994 fue también el que marcó el fin del régimen de Carlos Salinas. "El presidente entrante no sólo heredaría un régimen más democrático, sino que había expectación por ver si podía consolidar los avances económicos hechos durante las dos administraciones previas. No obstante, el nuevo presidente no estaría cautivo de la 'vieja guardia' del partido gobernante, que había sido marginada por las políticas de modernización económica de Salinas, de esta forma, se esperaba que el nuevo presidente expandiera y profundizara el naciente proceso de reforma política. La impresión que

prevalencia en la opinión pública miraba a México como una nación industrializada, un miembro del llamado Primer Mundo²¹⁰.

El optimismo que prevalecía creó un ambiente propenso para la inversión extranjera y el intercambio comercial, en el que el país se convirtió en el consentido de los corredores de bolsa y de las firmas internacionales. A pesar de algunas reservas y expresiones de preocupación, -la posibilidad de una devaluación siempre estuvo presente como un tema de conversación entre los economistas internacionales, financieros y hombres de negocios- el ánimo para invertir fue generalmente optimista.

El 1 de enero de 1994, pocos días después de que fuera aprobado el TLC por los Estados Unidos, en el mismo día en que se pusiera en marcha, el EZLN apareció en la escena nacional dando un fuerte golpe a la ficticia imagen del México de estabilidad y progreso, causando un *shock* en la percepción del nación modernizada. A partir de este acontecimiento se presentaron una serie de eventos, en su mayoría con un alto contenido de violencia, que fueron minando las visiones optimistas que prevalecían en el exterior.

De esta forma, "1994 permaneció como uno de los años más inusuales en la historia de México. Los asesinatos de dos grandes figuras políticas -Luis Donaldo Colosio, candidato original del PRI a la presidencia y, un año después, de José Francisco Ruiz Massieu, quien sería líder de la fracción priista en la Cámara de Diputados bajo el nuevo gobierno de Zedillo (y persona responsable de la evaluación presidencial del 21 de agosto

²¹⁰ Gary Springer y Jorge Molina. "The Mexican Financial Crisis: Genesis, Impact and Implications", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, No. 2, Vol. 37, Estados Unidos, University of Miami, Summer 1995, p.59.

del mismo año) -impactaron el sistema político más que alguna otra ocasión en los últimos 60 años²¹¹.

Dichos acontecimientos marcaron el inicio de una etapa de enormes dificultades para la administración recién iniciada. En lo referente a la situación económica, se comenzaban a dar señales de que las cosas no estaban en su mejor momento. El presidente anunció que se mantendría la banda de flotación establecida en la política cambiaria. Pocos días después se hizo el anuncio de aumentar el 15 por ciento el límite superior de la banda cambiaria para mantener en el futuro ese desliz. En círculos oficiales se negaba que la medida fuera una devaluación, argumentando que ello se debía al ambiente de inestabilidad ocasionado por el surgimiento de la guerrilla en Chiapas.

"El 21 de diciembre se daba a conocer la decisión de que la oferta y la demanda determinen libremente el tipo de cambio hasta que el mercado cambiario muestre condiciones de estabilidad... El peso se devaluaba y la economía mexicana no resistía más los intentos de seguir ocultando lo evidente... el 3 de enero de 1995 [el presidente Zedillo] declaraba: el desarrollo de México exige reconocer, con todo realismo, que no constituimos un país rico, sino una nación de graves necesidades y carencias. El avión supersónico hacia el Primer Mundo había fallado y aparecía en escena el ferrocarril del porfiriato"²¹².

Pocos días después el presidente Zedillo empezó a cambiar la versión oficial acerca de la realidad nacional mexicana, derrumbando la imagen del México de Salinas: "la economía, colapsada; el desaliento nacional, e indirectamente cuestionó doce años de tecnocracia en el poder para, de la mano del Fondo Monetario Internacional, volver a

²¹¹ *Ibidem*, p.62.

²¹² Gloria Abellín, "La política exterior en el primer año...", *Op. Cit.*, p. 123.

empezar. Dijo que México no es un país rico, su economía no es sólida, el progreso es magro, hay mucha inequidad social, tiene problemas de infraestructura, el gobierno está sin recursos y la situación actual es grave y urgente, e irremediablemente afectará los niveles de vida de la población”²¹³.

Del inicio de la rebelión en Chiapas al día en que estalló la crisis del peso en diciembre de 1994, el país experimentó uno de los años más difíciles en su historia. Con la llegada de la devaluación se enfrentaba una crisis en tres ámbitos: económico, político y social. Antes de que cumpliera un mes la administración de Ernesto Zedillo, su gobierno fue blanco de fuertes críticas por ser débil y, para muchos, imposibilitado para lograr la tarea de dirigir un país fuertemente sumido en crisis.

Con la inestabilidad política que imperaba en el país y las señales de que el peso iba en picada, los inversionistas extranjeros comenzaron a retirar grandes sumas de dinero (la mayoría en capital especulativo). El miedo por dicha situación cubrió al mercado y en muy poco tiempo las reservas internacionales de México cayeron de 17 mil millones a fines de noviembre a menos de 6 mil millones en sólo dos días.

“Los problemas financieros enfrentados por México desde fines de diciembre de 1994 son el resultado de la crisis en la balanza de pagos que se desarrolló tiempo atrás cuando una serie de sucesos políticos y económicos se hicieron presentes para alterar sus planes financieros. Una combinación de eventos -incremento en las tasas de interés en Estados Unidos, efervescencia política y elecciones presidenciales en México, entre otros-, contribuyó a, y culminó en el colapso del peso a finales de 1994”²¹⁴.

²¹³ “Se esfumó el México de ficción y quedó un México paralizado por la decepción, la frustración y la desconfianza”, en *Proceso*, No.949, 9 de enero de 1995, p.10.

²¹⁴ Gary Springer y Jorge Molina, “The Mexican Financial Crisis:...”, *Op. Cit.*, p.57.

"De acuerdo con la visión del presidente Zedillo, la devaluación del peso mexicano proviene principalmente de un considerable déficit de la cuenta corriente, acumulado durante varios años, y financiado por capital privado a corto plazo. Este déficit derivó en una alta vulnerabilidad de nuestra economía. El problema se agudizó en especial ante el pronunciado ascenso de las tasas de interés externas y ante la zozobra causada por algunos sucesos políticos de violencia que sufrió nuestro país durante 1994. En otras palabras, se reconocía que la política monetaria fue excesivamente expansiva, situación que produjo una acumulación de deuda a corto plazo contratada a través de los Tesobonos. Se aceptaba así, haber dependido de los llamados capitales golondrinos y no haber devaluado la moneda en el momento oportuno. En lo que se refiere al déficit en cuenta corriente su monto ascendía en diciembre de 1994 a 28 863 millones de dólares en tanto que la tenencia total del público en Tesobonos superaba ligeramente los 26 400 millones de dólares al 19 de diciembre"²¹⁵.

La reacción internacional, principalmente de Estados Unidos, se dirigió a rescatar al país de la grave situación en la que se encontraba. La iniciativa de un paquete de ayuda fue muy debatida y en principio rechazada por el Congreso de los Estados Unidos. "El anuncio de un paquete de ayuda de los Estados Unidos, el 12 de enero de 1995, inicialmente ayudó a estabilizar el peso... El 31 de enero de 1995, el presidente Clinton tomó la decisión de usar recursos del Fondo de Estabilización de Divisas (ESF), en conjunto con fondos del FMI, del Banco Internacional de Ajustes (BIS) y préstamos de bancos comerciales -totalizando cerca de 53 mil millones de dólares- para ayudar a estabilizar el peso"²¹⁶

²¹⁵ Gloria Abella. "La política exterior en el primer año...", *Op. Cit.*, p.123.

²¹⁶ *Ibidem*, p.66.

En los momentos en que se debatía en el Congreso de Estados Unidos el paquete de ayuda, contenido en la Ley de Estabilización Económica de México 1995, “el exsecretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, arguyó el 2 de febrero ante un comité senatorial que la aprobación de esa norma era la oportunidad ideal para crear un sistema político-económico del continente americano”²¹⁷. En efecto, dicha ley no sólo sirvió para invertir en el territorio y frenar el llamado “efecto tequila” que produciría una más abrupta devaluación del peso frente al dólar, sino para confirmar y consolidar la expansión geopolítica de Estados Unidos más allá del Río Bravo.

“Los términos del paquete fueron controversiales. Los Estados Unidos consideraron el paquete de rescate como un trato de negocios: (1) exigir a México el pago de intereses y cuotas de swaps de medio plazo; (2) desembolso de fondos de contingencia sobre la certificación de la adherencia de México a los estrictos objetivos monetarios del FMI; y (3) exigir los ingresos de las exportaciones mexicanas de petróleo, para ser depositados en una cuenta del Federal Reserve Bank de Nueva York... los términos finales del acuerdo permitieron a México (a) reconstruir sus reservas internacionales, (b) implementar un programa de ajuste estructural, y (c) construir un programa de apoyo para el sistema bancario nacional”²¹⁸

El paquete de rescate económico que el presidente estadounidense William Clinton otorgó al gobierno mexicano y las condiciones impuestas a nuestro país para garantizar el cobro de esos recursos, han definido en gran medida el esquema actual de las relaciones bilaterales y la propia agenda de seguridad nacional.

²¹⁷ “Nueva agenda México-Estados Unidos”, en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996, p.68.

²¹⁸ Gary Springer y Jorge Molina, “The Mexican Financial Crisis:...”, *Op. Cit.*, p.66-67.

Esta situación se hizo evidente cuando el ex-titular del Departamento de Estado, Warren Christopher, "argumentó ante legisladores republicanos que la ley comprometía a México a realizar una serie de cambios en materia de narcóticos, procuración de justicia y migración que constituían una virtual agenda paralela de compromisos derivados del paquete de 40 mil millones de dólares del fondo de rescate financiero"²¹⁹

Decisiones como la de privatizar la petroquímica, el repliegue de los principios básicos de la política exterior mexicana y el acercamiento en materia militar son elementos que más que a necesidades mutuas, obedecen a los propios criterios de seguridad e intereses estratégicos de la potencia mundial.

Así, la Ley de Estabilización Económica para México se sumó desde 1995 a la lista de esquemas que han definido las relaciones bilaterales y la agenda de seguridad nacional: el TLCAN, la Iniciativa para las Américas, los tratados de extradición, las cartas de intención con el FMI y los memoranda secretos que han puesto a nuestro país en la esfera geopolítica de Estados Unidos. "La agenda de la seguridad nacional entre ambas naciones se ha ido configurando entonces no como un acuerdo bilateral, sino como la extensión de los propios criterios de seguridad e intereses estratégicos de Estados Unidos aplicados a México"²²⁰

Una vez que se obtuvieron los recursos la administración de Ernesto Zedillo anunció un plan de austeridad económica para estabilizar el mercado financiero y restablecer la confianza en la credibilidad de la política económica del país. Paralelamente al paquete de rescate, el gobierno mexicano creó su propio paquete económico, conocido como Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, para estabilizar la economía y aumentar

²¹⁹ "Nueva agenda México-Estados Unidos", *Op. Cit.*, p.68.

²²¹ *Idem.*

los ingresos. Éste consistió en “(1) aumentar el ingreso al valor agregado (IVA) del 10 al 15 por ciento; (2) incremento en el precio de la gasolina y de otros bienes y servicios proporcionados por el gobierno; y (3) incrementos mensuales en las tarifas de carreteras y caminos. El programa fue diseñado para reducir la demanda y dar estabilidad a la economía, un remedio frecuentemente prescrito por el FMI y bien conocido en el país”²²¹.

Este nuevo paquete interno se sumó a los acontecimientos violentos ya mencionados para que se pensara en una etapa de inestabilidad generalizada en el país, motivo que preocupó en exceso a los socios estadounidenses. Además, la recesión financiera de 1994 y sus secuelas hicieron posible entender que el futuro del país no sólo dependía de los recursos obtenidos de Estados Unidos, sino que los propios fondos de inversión estadounidenses se habían colocado en una posición vulnerable frente a una crisis generalizada en México.

Lo anterior se confirma con una serie de consultas realizadas por el Congreso estadounidense antes de la aprobación del paquete. “Un memorándum enviado al presidente William Clinton el 20 de enero de 1995 por la Cámara de Representantes, estableció que:

1. La estabilidad social de cualquier país puede verse afectada si hay grandes extremos entre los niveles de vida de los pobres y los ricos.
2. La historia ha demostrado que las sociedades que no tienen una clase media importante y viable, difícilmente pueden mantener instituciones estables y gobiernos democráticos.
3. El gobierno mexicano debería mantener su compromiso de llegar a un arreglo pacífico de la situación en el estado de Chiapas”²²².

En ese mismo memorándum, que exigía que los fondos petroleros se dieran como aval al multimillonario préstamo, se reclamaba una serie de compromisos por parte del gobierno mexicano. Éstos, que a continuación se reproducen, constituyen la virtual agenda

²²¹ Gary Springer y Jorge Molina, “The Mexican Financial Crisis:...”, *Op. Cit.*, p.67.

²²² “En Washington, al presidente Zedillo le importa más la rapidez que los compromisos: “Está muy ansioso”, dice el líder del Senado”, en *Proceso*, No. 951, 23 de enero de 1995, p.9.

de medidas que el Congreso estadounidense ha demandado para garantizar la gobernabilidad en México:

- a) "Proteger la integridad de la frontera entre México y Estados Unidos.
- b) Aumentar los esfuerzos en la lucha contra la violencia fronteriza y la criminalidad.
- c) Acelerar el proceso de solicitudes de transferencia de reos bajo el acuerdo de extradición entre Estados Unidos y México.
- d) Repatriar migrantes que se encuentren ilegalmente en Estados Unidos a localidades determinadas por mutuo acuerdo, con el respeto total de los derechos humanos a dichos migrantes.
- e) Tomar medidas para impedir y eliminar la falsificación de documentos oficiales de ambos países.
- f) Establecer de manera efectiva el tratado de extradición entre Estados Unidos y México.
- g) Combatir los narcóticos ilegales, incluyendo su cultivo, producción, consumo, tráfico, precursores químicos y lavado de dinero.
- h) Liberalizar el régimen aduanero que aplica a mercancías traídas de Estados Unidos a México por ciudadanos mexicanos y evitar la ayuda (incluyendo la condonación de la deuda) a países que rehúsen tener elecciones multipartidistas y el otorgamiento o descuento en la venta de la deuda de dichos países".²²³

Las acciones del gobierno mexicano, una vez aprobado el paquete y establecidos los condicionantes del mismo, se centraron en cumplir casi al pie de la letra tales condiciones: entregó al jefe del cártel del Golfo, Juan García Ábrego, a los Estados Unidos, faltando a los acuerdos de extradición previos; se impulsó una ley contra el crimen organizado; se incrementó el papel y las funciones de las Fuerzas Armadas; y se pretendió liberalizar sectores estratégicos de la economía, como la petroquímica básica, vetado por el propio PRI en su XVII Asamblea Nacional.

Las implicaciones que trajo consigo el paquete de rescate, además de los condicionantes antes mencionados, hicieron la endeble situación interna aún más precaria. El impacto de la devaluación de fines de 1994 no sólo afectó a la relación del país con el exterior, especialmente con Estados Unidos, sino que también dejó sentir sus efectos

²²³ -*Ibidem*, p. 11.

desoladores en la vida de la población mexicana. "El impacto más inmediato de la devaluación pudo ser visto en las estadísticas del nuevo pronóstico económico de 1995 para México: inflación cercana al 50 por ciento (comparada con el 7.5 por ciento en 1994); una contracción de la economía del 3-5 por ciento, tasas de interés en ascenso (a más del 100 por ciento), lo que condujo a un declive en la disponibilidad de crédito; y una tarifa cambiaria de más de 6 pesos por dólar (comparada a los 3.46 pesos a fines de noviembre de 1994). A pesar de que el salario mínimo aumentó casi en 20 por ciento del nivel de diciembre, se anticipó que en 1995, los consumidores experimentarían una baja neta en el poder de compra del 20 al 30 por ciento"²²⁴.

El colapso del peso mexicano produjo circunstancias negativas en todos los órdenes de la vida del país. Una de las implicaciones más significativas y desafortunadas es el incremento de la dependencia hacia Estados Unidos. Indudablemente, como ya se ha mencionado, el paquete de emergencia financiera dio a Estados Unidos gran ventaja e influencia sobre aspectos importantes de la relación bilateral, además de abrir las puertas para un mayor "acercamiento" de los dos países y al mismo tiempo, hace que el manejo de la agenda bilateral sea mucho más difícil y, coloca a la parte mexicana en franca desventaja y en posición de derrotada.

Más aún, el efecto de la crisis ha influido para que nuestro país fuera visto como un socio comercial no confiable. "Aquellos que estaban interesados en México como un socio comercial, como los países centro y sudamericanos, llegaron a ver su emergente relación comercial con desaliento y miraron hacia otra parte"²²⁵. Este hecho dificulta opciones

²²⁴ Gary Springer y Jorge Molina, "The Mexican Financial Crisis:...", *Op. Cit.*, p.68.

²²⁵ *Ibidem*, p.75.

alternativas, cayendo en la necesidad de seguir y profundizar la relación con Estados Unidos, al no existir otros canales para diversificar las relaciones comerciales, constituyendo un elemento que contribuye a la intensificación de la dependencia hacia ese país y un riesgo latente para la seguridad nacional.

Para continuar con el mismo rumbo, el paquete también obliga a incrementar el ritmo de privatización en sectores como “la industria petroquímica secundaria, puertos, aeropuertos, carreteras, puentes, ferrocarriles y, posiblemente, la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Mucho de esto fue parte del paquete económico de Zedillo y representó un aumento en los ingresos del gobierno, ganancias a largo plazo en términos de eficiencia, y ayudó a reducir el tamaño del gobierno y su influencia sobre la economía”²²⁶. Es de esta forma como se va cristalizando el objetivo estadounidense de moldear la situación interna del país para adecuarla a sus propios intereses estratégicos y de seguridad.

La recuperación económica y la restauración de la confianza dependerán mucho del mejoramiento de las condiciones políticas y sociales, y según la visión de los socios extranjeros, esto se dará en la medida en que se cumpla con los requerimientos establecidos por el paquete financiero de rescate. Es claro que la situación nacional mejorará a la par de un cambio positivo en las condiciones políticas y sociales del país, sin embargo, la mayoría de las medidas y condicionantes inmersos en el la Ley de Estabilización Económica de México, como ya se ha apuntado, van en contra de un mejoramiento real en las condiciones políticas y sociales.

“Organismos como el Banco Mundial que a pesar de las evidencias del fracaso de las políticas neoliberales proponen ahora la ‘segunda generación’ de reformas consistente en el

²²⁶ *Ibidem*, p.78.

desarrollo de la capacidad institucional, la reforma del servicio civil y la modernización del sistema judicial. En otras palabras, profundizar la apertura, la desregulación y la privatización así como instrumentar políticas destinadas a aumentar la productividad entre las que se incluyan la desaparición de los sindicatos y la contratación colectiva"²²⁷

El conjunto de las medidas impuestas para la estabilización de la economía llevaron a la población del país a realizar mayores sacrificios expresados en el deterioro de las condiciones de vida y niveles de bienestar y menores oportunidades de empleo. Algunos otros elementos de la estrategia del Programa de Emergencia Económica de Ernesto Zedillo, "parecen un virtual regreso a las políticas de hace unos diez años cuando el entonces presidente Miguel de la Madrid anunciaba un drástico ajuste al gasto público, que implicó, entre otras cosas, un severo recorte en las estructuras gubernamentales y, en consecuencia, el despido de miles y miles de burócratas y trabajadores de empresas paraestatales"²²⁸

Para continuar con la estrategia de recuperación, el Presidente Zedillo llamó a un acuerdo entre los sectores productivos para impedir un carrera entre devaluación e inflación, así como la aplicación de una serie de medidas privatizadoras para profundizar *el cambio estructural*. Dicha profundización del cambio estructural en el corto plazo provocó "un alza brutal en las tasa de interés -el Banco de México emitió Cetes a 31 por ciento-, que desatará presiones inflacionarias, inhibirá la inversión productiva, postergará proyectos, estancará la economía, reducirá las oportunidades de empleo, cancelará expectativas y dañará aún más, reconoció Zedillo, los niveles de vida de la población"²²⁹.

²²⁷ Gloria Abella, "La política exterior en el primer año...", *Op. Cit.*, p.128.

²²⁸ "Ante el espejismo del Primer Mundo, Salinas dejó, disfrazado y maquillado, un enorme boquete en las finanzas del país", en *Proceso*, No. 948, 2 de enero de 1995, p.13.

²²⁹ *Idem*.

Lamentablemente, todo parece indicar que lo más importante para los últimos dos gobiernos no es la condición de los niveles de bienestar de la población, ya que bajo los términos en los que se negoció la ayuda financiera exterior se abren los espacios para seguir castigando al país en su conjunto. En una declaración, el presidente Zedillo asentó: "El programa económico y el paquete financiero harán patente muy pronto la plena solvencia del país y restituirán la necesaria confianza interna y externa de los mercados financieros"²³⁰.

Muy probablemente se logre el objetivo de corto plazo del gobierno, pero no se hace público el alto costo que el flamante paquete de rescate impone en el mediano y largo plazo. "México paga tres veces por los recursos ofrecidos: una vez, mediante la prima de seguro de hasta 10% de los fondos utilizados, como compensación por la garantía brindada por la Reserva Federal; una segunda vez, a través de los intereses pagaderos sobre los nuevos préstamos contratados para reembolsar en dólares los 29,000 millones de Tesobonos, garantizados por Estados Unidos y, tercera vez, al comprometer los ingresos petroleros a futuro como garantía de la garantía"²³¹.

De esta forma surgen las interrogantes sobre el futuro de México, puesto que fue en Estados Unidos donde se decidió su suerte para salir de los problemas a corto plazo y se condicionó su futuro mediante exigencias que atañen a intereses ajenos a la situación nacional. La crisis permitió ver que la idea de seguridad nacional para Estados Unidos tiene que hacerse valer en México como una extensión o remplazo de la propia política de seguridad nacional mexicana.

²³⁰ "La desconfianza, el temor y la irritación, dentro y fuera del país, envuelven al presidente", en *Proceso*, No. 950, 16 de enero de 1995, p.9.

²³¹ Jorge Castañeda, "Los errores del gobierno de Zedillo pueden culminar con la hipoteca de la última joya que nos queda, el petróleo", en *Proceso*, No. 952, 30 de enero de 1995, p.27.

4.3. Acciones conjuntas contra el narcotráfico

La intensificación y el mayor acercamiento que se ha registrado en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, sobre todo desde el inicio de la década de los noventa, han ocasionado un cambio radical en el desarrollo de las mismas y en la actitud del gobierno mexicano. El inicio de una mayor penetración e involucramiento de los Estados Unidos en los asuntos mexicanos, puesta en marcha con el TLCAN y consolidada con la debacle del peso y la crisis económica de fines de 1994, ha encontrado el punto final de la política estadounidense, que busca la alineación de nuestro país a los intereses globales de la potencia mundial, bajo el pretexto del combate al narcotráfico para buscar la dependencia, también, en materia militar.

Debido al gran avance de las organizaciones criminales ligadas al tráfico de narcóticos y por el carácter de sus acciones a nivel mundial, se ha optado por combatir este fenómeno de manera multinacional con base en acuerdos entre los países que son afectados en mayor medida por la acción del narcotráfico, así como por aquellos que de alguna forma se ven en riesgo de ser presa del imperio transnacional del narcotráfico, cuyas utilidades ascienden anualmente a más de 500 mil millones de dólares.

Bajo la premisa de que un país unilateralmente no puede atacar y solucionar el problema del narcotráfico se busca la unión de esfuerzos para librar esa batalla. En ese marco, "México y Estados Unidos colaboran activamente en el combate a las drogas, como muestra de su mutuo apego al concepto de información hemisférica. Uno de los resultados

de esta cooperación multilateral ha sido el establecimiento del Sistema Hemisférico de Información para el Control de las Drogas (SHICOD), que funciona como red de inteligencia contra el narcotráfico²³².

En el contexto del SHICOD, la cooperación se limitaba al intercambio de información y experiencias con el gobierno mexicano y al apoyo de actividades preventivas. La posición mexicana en la colaboración antidrogas con Estados Unidos parte de la idea y convicción derivada de la necesidad de atacar y prevenir las amenazas del narcotráfico a la vida, a la salud, al desarrollo y a la seguridad nacional. De 1994 a la fecha, como se apuntará en su momento, eso ha cambiado y la colaboración ha pasado a otros planos.

El origen de la política actual de cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas es el Convenio México-Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas, firmado el 22 de febrero de 1989, que "establece los conceptos y las aspiraciones fundamentales de estas dos naciones en cuanto al control de las drogas... El convenio reconoce con toda claridad que el problema exige una solución integral, y subraya los valores de seguridad, cooperación, autodeterminación, no intervención, igualdad legal y respeto para la integridad territorial de las naciones. Además, el tercer artículo señala que el convenio no concede a las autoridades de uno de los dos países el derecho de emprender, dentro de la jurisdicción territorial del otro, el ejercicio y descargo de aquellas funciones cuya jurisdicción o competencia están reservadas por las leyes o reglas nacionales exclusivamente a las autoridades del otro"²³³.

²³² Jorge Tello, "El control del narcotráfico...", *Op. Cit.*, p.178-179.

²³³ *Ibidem*, p.179-180.

Desafortunadamente, el espíritu de buena voluntad contenido en los acuerdos no es respetado en la mayoría de los casos, y se llevan a la práctica acciones que van en contra del ambiente de colaboración y respeto, argumentando falta de capacidad y conocimiento para abordar los problemas en el ámbito nacional.

“Desde la Universidad de Texas, -1990- ya se advertía que tras la obsesión de los medios gubernamentales e informativos estadounidenses de exagerar la corrupción de líderes políticos y militares mexicanos para integrar militarmente a México, considerándolo como el flanco sur, so pretexto de librar la guerra a las drogas que, según argumentan esos medios, los mexicanos están incapacitados para conducir por sí solos”²³⁴.

A partir de acontecimientos como el TLCAN, que como ya se ha señalado han permitido un mayor acercamiento en las relaciones México-Estados Unidos, se ha dado paso a que un ámbito tan restringido y limitado como el de las Fuerzas Armadas sea también motivo de un mayor acercamiento y cooperación con nuestro vecino. “Cuando las relaciones diplomáticas mejoraron y las ideas modernistas en favor de la reforma económica y la integración internacional adquirieron fuerza en Washington y México, fue más fácil para las dirigencias militares en ambos países discutir la posibilidad de reanimar las inactivas relaciones institucionales. Las circunstancias nuevamente mejoraron a finales de 1993 cuando se logró la aceptación formal del TLC en Estados Unidos”²³⁵.

Es importante resaltar que existía un acuerdo bilateral de colaboración militar surgido en épocas de la segunda guerra mundial. A principios de 1942 se formó la Comisión

²³⁴ John Saxe-Fernández, “Seguridad nacional mexicana...”, en *Sociológica*, *Op. Cit.*, p. 164.

²³⁵ John Cope, “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, *Op. Cit.*, p. 234.

Conjunta de Defensa México-Estados Unidos (JMUSDC, por sus siglas en inglés), para elaborar un plan de defensa integral entre ambas naciones. Si se habla de reanimar las inactivas relaciones militares es debido a que México en su política exterior, siempre había rechazado la idea de un mayor vínculo entre los militares de los dos países.

Fue sólo a raíz del cambio en las políticas mexicanas de la *modernización* que se permitió el abandono y repliegue de los principios fundamentales de política exterior mexicana, que se encontraban contenidos en el ya mencionado Convenio México-Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas, y se facilitó el acercamiento militar, bajo el manto del combate al narcotráfico.

“Consideraciones no militares hicieron que el contacto entre las fuerzas armadas atravesara varias etapas: una colaboración relativamente buena en la década de los cuarenta, un alejamiento casi total durante gran parte de la guerra fría y, por último, los esfuerzos recientes por hallar puntos de convergencia en la era de un tratado de libre comercio que no tiene precedentes”²³⁶.

En un documento del Institute for National Strategic Studies, se considera al libre comercio como el más grande factor unificador de la relación de Estados Unidos con sus socios. El documento señala: “los países miembros del TLC comparten las preocupaciones sobre los derechos humanos y el deseo de promover la democracia, regional y globalmente... A pesar de las diferencias, los tres países han trabajado juntos en el combate al crimen organizado y tráfico de drogas, promoviendo la seguridad en la región y participando en los foros diplomáticos multilaterales”²³⁷.

²³⁶ *Ibidem*, p.235.

²³⁷ *Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1997, p.70.

En dicho texto también se hace mención a los potenciales *flashpoints* o puntos de calentamiento, identificados como aquellos que tienen implicaciones para la seguridad de Estados Unidos. El primero de ellos, es el hecho de que el gobierno mexicano continúe bajo presión que lo orille a la ingobernabilidad. En un contexto así, la acción estadounidense se dirigiría a “reducir la asistencia técnica y económica por la presencia militar directa”²³⁸.

Debido a que México y Estados Unidos comparten una gran frontera, ésta se ha ido convirtiendo en el punto de cruce para el tráfico de drogas más grande del mundo. “Aproximadamente 70 por ciento de la cocaína, 50-80 por ciento de la marihuana, 5-15 por ciento de la heroína, y más del 80 por ciento de las metanfetaminas consumidas en Estados Unidos entran a través de México. Las mafias mexicanas tienen un ingreso de más de 10 billones de dólares al año, con el cual no dudan en subvertir a la policía y a oficiales del gobierno en todos los niveles”²³⁹.

Según la información contenida en el *Strategic Assessment 97*, el desarrollo de dos aspectos cambiaría significativamente la naturaleza del problema del tráfico de drogas en México, a saber:

- “El incremento del contrabando. La mayor participación de las mafias mexicanas de la droga en el tráfico y producción de drogas ilegales les proporciona mayor riqueza y más oportunidades de tomar ventaja de la corrupción del gobierno. Crecientemente, se han aprovechado del sector financiero no regulado como un medio para lavar las ganancias ilegales.
- El incremento del papel de las Fuerzas Armadas en operaciones antidrogas. La administración de Zedillo incrementó la participación del ejército en operaciones antidrogas, dirigiéndolo a conducir operaciones, más que a la erradicación de plantíos y destrucción de pistas clandestinas de aterrizaje”²⁴⁰.

²³⁸ *Ibidem*, p. 72.

²³⁹ *Ibidem*, p. 74.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 75.

A partir del TLC, parte importante de la estrategia de seguridad de Estados Unidos, y de las circunstancias que éste ha derivado en todos los órdenes de la relación bilateral, la tradicional acción de las Fuerzas Armadas Mexicanas (contenida en los Planes DN 1, 2 y 3), ha aumentado sus funciones y misiones. Esto se refleja en el cambio de enfoque que se tenía de la seguridad nacional que se circunscribía a la estabilidad interna del país, para avanzar a una nueva etapa influida por las presiones surgidas en torno al propio acuerdo comercial, el levantamiento del EZLN en Chiapas y el EPR en Guerrero, los graves problemas económicos y políticos y amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado.

Este cambio de actitud de las Fuerzas Armadas Mexicanas podría obedecer a la situación que impera en la relación con Estados Unidos. El enorme grado de dependencia económica y política al que se ha llegado es el resultado de la condicionalidad que rige las relaciones bilaterales. La importancia estratégica que ha cobrado nuestro país para Estados Unidos en los últimos años es un hecho incuestionable, en ese sentido, el gobierno estadounidense ha desplegado una serie de estrategias y mecanismos mediante los cuales pueda sostener sus intereses en el territorio nacional.

“El asesoramiento militar de Estados Unidos a México en la lucha contra el narcotráfico constituye una ‘inquietante’ circunstancia para reforzar indirectamente la relación estadounidense con su país vecino. Aunque con la explicación de un ‘claro respeto a la soberanía’, legisladores mexicanos de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados mantuvieron a partir del 12 de septiembre de este año (1996) una serie de reuniones con sus similares estadounidenses de la Comisión de Seguridad Nacional para revisar, en Washington,

los tratados bilaterales en materia de cooperación militar, seguridad e intercambio de tecnología en apoyo de armamento antidrogas'²⁴¹.

Aunque el gobierno mexicano se había mostrado indispuerto a incrementar las relaciones militares con Estados Unidos, se tienen antecedentes de que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México inició, desde fines de 1995, pláticas con una delegación estadounidense para establecer los niveles de cooperación militar en la lucha contra el narcotráfico y la capacitación de mandos, así como asistencia en caso de desastres naturales, intercambio en materia educativa y adiestramiento militar.

El avance en las negociaciones para "acercar" al sector militar de ambos países ha continuado a pasos agigantados a partir de la visita, en octubre de 1995, del secretario de Defensa estadounidense a México, William Perry. En ese sentido, como señala Carlos Fazio, la cuerda de la deuda externa había llevado al país a una situación de absoluta subordinación política y económica respecto de Estados Unidos, pero aún faltaba el tercer vínculo.

"Cuando el 23 de octubre (1995) el secretario de Defensa, William Perry, visitó México, el coronel retirado Jack Cope, catedrático de la Universidad de la Defensa Nacional del Pentágono, afirmó que ese viaje significaba un hito en la estrategia norteamericana para convencer a las fuerzas armadas mexicanas de que, en la era posterior al NAFTA, Estados Unidos había dejado de ser un 'adversario' intervencionista para constituirse en el 'aliado' digno de confianza y con intereses de seguridad compartidos"²⁴².

Efectivamente, a raíz de esa visita ambos gobiernos acordaron la creación de un grupo binacional de alto nivel para tratar los asuntos relativos a la cooperación en el ámbito

²⁴¹ "Intereses estratégicos de Estados Unidos", en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996, p.71.

²⁴² Carlos Fazio, *El tercer vínculo*, México, Joaquín Mortiz, 1996, p.177-178.

militar. En dicha visita, el secretario Perry afirmó que la seguridad nacional entre su país y el nuestro es “el tercer vínculo” en que ambas naciones consolidarán su estrecha relación, ya que en la actualidad existen fuertes lazos políticos y económicos.

El 15 de marzo de 1996 los gobiernos de México y Estados Unidos suscribieron un acuerdo, mediante el cual ambos países se comprometen a emprender acciones urgentes y coordinadas contra el narcotráfico. El acuerdo tuvo como resultado la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas, a la cabeza del cual está el jefe de la oficina de narcóticos de la Casa Blanca, Barry MacCaffrey, y el procurador general de México.

“La primera reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel se celebró a finales de marzo en la Ciudad de México, durante ella la delegación estadounidense informó que el presupuesto asignado para combatir el narcotráfico aumentará en la medida que se agrave el fenómeno. De paso también advirtió sobre la urgencia de que se legisle en México para evitar que en su sistema financiero se generalicen las actividades del lavado de dinero”²⁴³.

Los resultados de la primera reunión del grupo de Contacto se centraron en los siguientes puntos: “desarrollar una estrategia común de control de drogas; combatir a fondo el lavado de dinero y otros delitos financieros; perfeccionar el mecanismo de cooperación en la aplicación de la ley; mejorar los mecanismos para acelerar la detención de narcotraficantes buscados por la justicia de los dos países; y la utilización de alta tecnología para el control del narcotráfico”²⁴⁴.

²⁴³ “México en la órbita imperial”. en *El Financiero. Informe Especial*, 19 de mayo de 1996, p.57.

²⁴⁴ “Colaboración antinarcóticos”. en *El Financiero. Informe Especial*, 18 de agosto de 1996, p.56.

En la segunda reunión del mismo Grupo, realizada en Washington en julio de 1996, funcionarios de ambas naciones concretaron un convenio en materia de cooperación policiaca en la región fronteriza que podría involucrar a la DEA, el Federal Bureau of Investigations (FBI) y la policía mexicana. Además de profundizar el compromiso en el intercambio de información sobre lavado de dinero, para desarrollar investigaciones conjuntas contra las principales organizaciones de narcotraficantes, así como para atacar el tráfico ilegal de armas.

Es evidente que en la forma como se dan los hechos concretos, existe un dominio total de la visión estadounidense para enfrentar el problema de las drogas, en México sigue ausente el diseño de una estrategia que permita la inclusión de los intereses mexicanos en los acuerdos que distan mucho de ser realmente bilaterales. Además, los altos índices de corrupción entre autoridades y criminales legitiman la posición estadounidense y, mientras no se lucha contra estos males al interior del país no se podrá enfrentar de manera más decorosa la cooperación militar.

En su célebre visita, "Perry delineó cinco áreas de cooperación entre los dos ejércitos, que incluían la modernización de equipo militar y para la lucha antinarcóticos, dispositivos para vigilar los espacios aéreo y naval, además de intercambios en instrucción de cuadros y programas de auxilio a la población civil. Sin ambages, Perry hizo evidente que el de la seguridad fue el *leit motiv* de su visita como representante del llamado complejo industrial-militar de Estados Unidos"²⁴⁵. Su misión fue insistir en el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas, y en particular del ejército, en el esquema de seguridad

²⁴⁵ Carlos Fazio, *El tercer vínculo, Op. Cit.*, p.179

interamericana diseñado por el Pentágono para la cristalización de los intereses estratégicos estadounidenses.

“El 13 de mayo pasado (1996) el Congreso de la Unión recibió de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el acuerdo de la colaboración militar al que llegaron los ministros de Defensa de México, Enrique Cervantes Aguirre, y de Estados Unidos, William Perry, durante la reuniones que sostuvieron ambos. El convenio de cooperación en materia de intercambios educativos, apoyos para combatir el narcotráfico, asistencia en casos de desastres y modernización de equipo antidrogas, pasó prácticamente inadvertido por los sectores políticos y sociales mexicanos, aunque en el fondo significa el establecimiento de una nueva etapa de colaboración en un área que tradicionalmente había quedado fuera de las discusiones de la agenda bilateral”²⁴⁶.

Es de esta forma que el tema del narcotráfico, ligado al de la cooperación militar, están arrinconando y poniendo a México a la defensiva en un área de vital importancia para el país en conjunto. De un buen tiempo a la fecha, las relaciones bilaterales han estado marcadas por la creciente presencia y actividad de actores militares y de inteligencia, más que por representantes diplomáticos.

“De hecho, el aspecto más peligroso de la subordinación y vulnerabilidad mexicana frente a Estados Unidos, está marcado por el tema de la seguridad nacional. En este punto la política mexicana ha vivido un cambio radical, ya que desde el siglo pasado la defensa de la soberanía y la autodeterminación política y militar fueron las razones centrales de la seguridad nacional mexicana, y de la relación del Ejército con su homólogo de Estados Unidos. Hoy, a raíz del proceso de integración económica auspiciado por el TLC y el fin de

²⁴⁶ “Nuevo rostro de la Doctrina Monroe”, en *El Financiero. Informe Especial*, 19 de mayo de 1996, p.58

la guerra fría, las coordenadas de la agenda de la seguridad mexicana se subordinaron a la de Estados Unidos²⁴⁷.

En la medida que nuestro país ha ido perdiendo espacios de decisión frente a Estados Unidos, los criterios de la política de seguridad nacional han comenzado a moverse en dirección de los objetivos de Washington. La prueba de esta afirmación son los cada vez más frecuentes encuentros entre los líderes militares de los dos países y la firma del TLC, un acuerdo que aparentemente no vulnera la soberanía nacional, pero que a la larga, se ha llegado a mencionar que encaminará al país a quedar bajo la protección militar estadounidense.

Al respecto John Saxe-Fernández apuntó que la reedición de la Doctrina Monroe, sustentada históricamente en aspectos políticos, económicos y militares, tienen en el TLC un instrumento geopolítico que le permitirá a Estados Unidos conservar su hegemonía sobre México e impactar en las cuestiones militares.

El acercamiento militar entre México y Estados Unidos y los debates que ha generado en nuestro país se ilustran en hechos que han tenido lugar bajo la administración del presidente Zedillo:

- “Durante la Reunión Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, en Miami, Florida, el presidente estadounidense, William Clinton, propuso a los presidentes y jefes de gobierno de los países del área un acuerdo informal para defender la libertad y la democracia en las Américas... el mandatario mexicano decidió no firmar dicho pacto en congruencia con los principios de la política exterior del país.
- El 19 de junio de 1995, el secretario mexicano de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre, realizó una visita oficial a Estados Unidos, durante la cual se entrevistó con su homólogo estadounidense, William Perry... el general Aguirre declaró que las conversaciones habían girado en torno a la relación bilateral; posteriormente se supo que el general mexicano había sido invitado para la Reunión Ministerial de Defensa de las Américas celebrada un mes después en Washington.

²⁴⁷ “México en la órbita imperial”. *Op. Cit.*, p.57.

- **Contra la tradición, con reservas, y como consecuencia de los dos hechos anteriores, el gobierno mexicano decidió enviar al embajador Jesús Silva Herzog y al agregado militar general Rafael García Aguilar a la Reunión de Ministros de Defensa Americanos... Los consensos mayoritarios alcanzados durante el cónclave realizado en Washington (25 y 26 de julio de 1995) fueron:** a) que los países americanos utilicen sus ejércitos para el combate al narcotráfico; b) reforzar la democracia e incrementar la cooperación militar para promover la seguridad regional, y c) mayor cooperación regional para la participación voluntaria en misiones de paz a cargo de la ONU.
- El 23 de abril de 1996 el general Cervantes viajó a Washington para devolver la visita a su contraparte y finiquitar los acuerdos que durante meses fueron discutidos por grupos de trabajo de ambos países... El titular de las fuerzas armadas mexicanas dejó claro que capacitación, entrenamiento, inteligencia y tecnología pueden ser parte de la cooperación, cuyos únicos límites serán, y de ese supuesto partirán, el respeto de la soberanía nacional y ningún viso de intervencionismo²⁴⁸.

La pregunta que surge es hasta dónde se permitirá el involucramiento estadounidense en la decisión de militarizar la guerra contra las drogas y cómo afectará la autonomía que histórica y tradicionalmente había distinguido a las Fuerzas Armadas Mexicanas en el contexto latinoamericano. Ya que al igual que está pasando con la integración de dos economías tan asimétricas, la situación de una posible unificación de aparatos militares resultaría sumamente delicada para nuestro país.

"Considerando que el presupuesto del Departamento de Defensa de los Estados Unidos es casi igual al Producto Nacional Bruto de México, no es difícil del todo advertir que en esta enorme y abismal asimetría el tipo de integración militar que ahora propicia el aparato de seguridad nacional estadounidense con sus aliados en México, fácilmente desembocaría en la absorción de México a nivel militar"²⁴⁹.

No sería descabellado pensar que la idea anterior pudiera cristalizarse, tan sólo basta revisar la política mexicana de combate a las drogas durante la presente administración, la cual se ha caracterizado por asumir una estrategia (posiblemente no propia) de demasiada

²⁴⁸ "Nuevo rostro de la Doctrina Monroe", *Op. Cit.*, 58.

²⁴⁹ John Saxe-Fernández, "Seguridad nacional mexicana...", en *Sociológica, Op. Cit.*, p.169.

colaboración con Estados Unidos, cuyos puntos específicos permiten observar que se ha ido alineando a los designios marcados por el vecino del norte, en su mayoría coyunturales y unilaterales.

“La mayor cooperación militar entre ambos países, la iniciativa de homologación de leyes antinarcóticos, la firma de acuerdos antidrogas, la permisibilidad de las autoridades nacionales para autorizar operaciones de agentes de la DEA, así como la anuencia para que naves estadounidenses sobrevuelen territorio mexicano, son la muestra de que en materia de narcotráfico se ha pasado de una actitud prudente y nacionalista a la colaboración indiscriminada que raya en la subordinación. En el marco de estas nuevas relaciones se advierten signos riesgosos para la maltratada soberanía nacional toda vez que desde Washington se articulan presiones contra México similares a las organizadas contra Colombia”²⁵⁰.

La facilidad que brinda el pretexto del narcotráfico para atacar por diversos frentes a México permite a Estados Unidos colocarse como el capataz en la conducción de la relación bilateral. Se ha llegado al extremo de especular con situaciones que no eran generalmente usuales en el ámbito bilateral. Un ejemplo de ello se localiza en el *Strategic Assessment 1997*, en el cual se dice que “las organizaciones criminales colombianas (vinculadas al tráfico de drogas) han contribuido con fondos para las campañas presidenciales de 1994 de Ernesto Pérez Balladares en Panamá y Ernesto Zedillo en México (recordando que el Cártel de Cali pagó 6 millones de dólares para asegurar la victoria de Ernesto Samper en Colombia en 1994)”²⁵¹.

²⁵⁰ “Colaboración antinarcóticos”, en *El Financiero. Informe Especial*, 18 de agosto de 1996, p.56.

²⁵¹ *Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure, Op. Cit.*, p.201.

En el mismo orden la presión hacia México se ha mantenido, esta vez, bajo una nueva forma de contrabando (metanfetaminas), el director de la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos, Thomas Constantine, acusó a México por el hecho de que "pandillas mexicanas" dominan actualmente el mercado de esas sustancias químicas en su país. Como derivado de esta situación y como "cuarta prioridad para el gobierno estadounidense en la relación bilateral, según el US Mission Program Plan (Plan de Prioridades de la embajada de Estados Unidos en México), Washington anunció en septiembre (1996) que podría enviar hasta 37 millones de dólares en equipo militar para el combate a las drogas, incluso 53 helicópteros restantes de un embarque de 73"²⁵².

Otro factor que posibilita el aumento de la presión hacia México radica en que nuestro país es usado como paso para el contrabando de las diversas formas que toman las sustancias ilícitas, además de ser un importante productor de marihuana y amapola. Esta situación ha servido a Estados Unidos para justificar la supervisión de la política mexicana contra las drogas y el exigir que se acaten exigencias unilaterales que en su mayoría tienen un contenido intervencionista.

Una muestra de lo anterior son las seis demandas que el presidente Clinton pidió al gobierno mexicano en momentos de la certificación pasada (1997):

1. "Arresto, en un plazo máximo de seis meses, de los capos Amado Carrillo y los hermanos Arellano Félix.
2. Extradición de 12 narcotraficantes mexicanos, algunos ya detenidos, como Rafael Caro Quintero.
3. Inmunidad diplomática para los 39 agentes de la DEA asignados en México.
4. Permiso para que el personal de esa agencia destacado en la frontera pueda cruzar a México portando armas.
5. Autorización para que barcos de la Guardia Costera estadounidense ingresen en aguas mexicanas.

²⁵² "Tendencias de la relación bilateral", en *El Financiero. Informe Especial*, 10 de noviembre de 1996, p.68.

6. Participación plena de las Fuerzas Armadas mexicanas en una fuerza multinacional para combatir el tráfico de drogas²⁵³.

Como se observa, las demandas estadounidenses tienen como principal objetivo tomar bajo su control y globalizar el combate al narcotráfico en América Latina, pero con la condición de que esto sea bajo la supervisión de ellos mismos.

En el marco de la evolución de las relaciones militares era de esperarse que la desigualdad entre los ejércitos de los dos países tuviera como resultado la dependencia militar de México respecto de Estados Unidos. "El 29 de marzo (1996) el subsecretario asistente de Defensa para asuntos de narcotráfico, Brian Sheridan, declaró en Washington que el Pentágono capacitaría a 15 oficiales mexicanos en el uso de las unidades militares de reacción rápida... Un día después, también desde Washington, Jim Cason y David Brooks informaban con base en fuentes del gobierno estadounidense, que México reforzaría su flota aérea antidroga con la compra de 30 helicópteros Bell Huey, modelos 206 y 212, y que a comienzos de año el general McCaffrey había propuesto al Pentágono que ofreciera al Ejército mexicano entre 20 y 50 helicópteros 'de sobra' (inactivos) Huey UH-1H"²⁵⁴.

Los helicópteros en principio serían usados para librar la guerra contra las drogas, pero se llegó a pensar que serían parte del equipo militar destinado a sobrevolar la zona de conflicto en Chiapas. Este hecho ocasionó que las presiones en la cooperación militar fueran aún más estrictas. Esto se reflejó ante la solicitud que hizo el Pentágono en junio de 1996 para que el Congreso estadounidense aprobara hasta 10 millones de dólares de asistencia militar a México para el año fiscal de 1997, que incluiría equipos de visión nocturna, para

²⁵³ "EU: estrategia injerencista", en *El Financiero. Informe Especial*, 2 de marzo de 1997, p.51.

²⁵⁴ Carlos Fazio, *El tercer vínculo. Op. Cit.*, p.183-184.

posicionamiento global, de comando, comunicaciones e inteligencia, y para detección y monitoreo.

Como lo señala Carlos Fazio, "ese paquete sería adicional al de programas de asistencia antinarcóóticos que incluía los helicópteros Huey para las nuevas unidades de reacción rápida y dos navíos Knox para la armada mexicana. El 14 de junio (1996), el documento del Departamento de Estado dio a conocer que México permitiría el sobrevuelo de su territorio por parte de las agencias de seguridad pública estadounidenses (en especial del Servicio de Aduanas) y que la flota de helicópteros quedaría sujeta al monitoreo estándar de su 'uso final' y otros reglamentos norteamericanos. La donación tendría 'ataduras políticas' y la responsable de velar por su cumplimiento sería la Oficina de Enlace Militar de la embajada de Estados Unidos"²⁵⁵ en México.

La dependencia de México hacia Estados Unidos, ahora también en materia militar, se siguió profundizando con la visita del presidente William Clinton a México en mayo de 1997. En la llamada Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, firmada el 6 de mayo de 1997 por los mandatarios de ambos países de manera conjunta se acordó que México y Estados Unidos, entre otros aspectos:

- "Reducirán la demanda de drogas ilícitas a través del fortalecimiento de esfuerzos educativos y difusión pública.
- Reducirán la producción y la distribución de drogas en ambos países, particularmente de la marihuana, las metanfetaminas, la cocaína y la heroína.
- Fortalecerán la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurarán la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley.
- Procurarán que los fugitivos sean procesados, de manera expedita, con apego al debido proceso legal, y que sean incapaces de evadir la justicia en un país huyendo al otro o permaneciendo en él. Con este fin, acordamos negociar un protocolo al tratado de extradición que, en apego al sistema legal de cada nación permita, bajo condiciones y

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 184-185.

circunstancias apropiadas, que individuos sean juzgados en ambos países antes de completar sus sentencias en cualquiera de ellos.

- Mejorarán sus capacidades para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas.
- Fortalecerán y facilitarán el intercambio de información y de evidencias para procesar y condenar a criminales y detener el tráfico de drogas, y garantizarán la seguridad y el uso apropiado de esta información y evidencias"²⁵⁶.

La Alianza México-Estados Unidos es una muestra de que los intentos estadounidenses por tener el control total del combate al narcotráfico están avanzando, en tanto que México ha cedido importantes espacios en la toma de decisiones, lo que sin dudas es un riesgo para la soberanía y seguridad nacionales. "El secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurriá, reconoció que México aceptó que personal de Estados Unidos seleccionará a los nuevos agentes mexicanos antinarcóticos al declarar: el Departamento de Justicia del vecino país dictará los parámetros para el escrutinio y selección de los nuevos agentes de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, según acuerdos entre la Procuraduría General de la República y el Departamento de Justicia"²⁵⁷.

El aumento del poder del narcotráfico, la corrupción imperante en los principales organismos encargados de combatirlo y la falta de una estrategia mexicana son factores que dan armas a los principales centros de inteligencia estadounidenses, por lo que es muy probable que en un futuro próximo aumenten las exigencias hacia México. Esto podría traducirse en más extraditables, más ayuda económica y logística, más agentes de la DEA en territorio nacional y mayor injerencia en la toma de decisiones internas.

²⁵⁶ Para consultar íntegramente la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas referirse a *Nexus*, No.234, México, Junio 1997, p.59.

²⁵⁷ "Integración funcional", en *El Financiero. Informe Especial*, 18 de mayo de 1997, p.44.

En torno a los agentes de la DEA, "se han creado grupos especiales de contacto y coordinación para la lucha contra las drogas, y obviamente se necesita aumentar el número de agentes que permitan estos enlaces. Otro indicio de que México está cediendo terreno en esta materia es la aceptación para que 23 agentes de la DEA actúen en la franja fronteriza, los cuales contarán con inmunidad consular y podrán ingresar a territorio mexicano para realizar actividades de inteligencia e intercambiar información con policías mexicanos"²⁵⁸

Otros acuerdos a los que se llegó durante la visita del presidente Clinton a México fueron:

- "Redefinir la estrategia conjunta antidrogas con una visión de corto, mediano y largo plazo.
- Negativa de México para que agentes de la DEA porten armas en el territorio nacional.
- Ofrecimiento de Estados Unidos de seis millones de dólares para capacitación, equipo y formación de personal de la fiscalía antidrogas.
- Revisar el tratado de extradición para incluir la figura de la 'extradición temporal'.
- Apoyo de Estados Unidos para la realización de una Cumbre Hemisférica contra el Tráfico de Armas.
- Apoyo de Estados Unidos para la celebración de una sesión extraordinaria de la ONU para abordar el problema de las drogas"²⁵⁹

Todas estas medidas están enmarcadas en el entendido de que en la actualidad México está en el primer lugar de la lista de los países con mayores implicaciones para la seguridad nacional de Estados Unidos. Un documento del Ejecutivo estadounidense establece: "un México estable, democrático y próspero es fundamental para la seguridad de la Unión Americana. El documento añade que preservar esa seguridad demanda una relación estrecha y de cooperación con México, que nos permita tomar acciones conjuntas sobre

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *El Financiero*, 6 de mayo de 1997, p.8.

problemas comunes como narcotráfico, crimen internacional, migración ilegal y medio ambiente²⁶⁰

En este contexto, todo parece indicar que Estados Unidos pide y México hace. El anuncio de la "nueva alianza" entre los dos países y la firma de acuerdos desventajosos en materia de narcotráfico, ponen en evidencia que el gobierno mexicano decidió adoptar una actitud práctica a los intereses estratégicos de Estados Unidos. Es necesario, ahora más que nunca, hacer una revisión de los lineamientos que rigen la política exterior mexicana y de las pautas de la política de seguridad nacional. Renovar los alcances del concepto es un elemento indispensable para la construcción de una auténtica política de seguridad que vele por los intereses de la Nación.

²⁶⁰ *El Financiero*, 6 de mayo de 1997, p.5.

Conclusiones

La teoría de la seguridad nacional surgió en un escenario internacional enfocado en la lucha por el poder. El realismo político como una teoría de las relaciones internacionales contribuyó, en gran medida, a que la seguridad nacional fuera expresada en términos de militarismo y acciones de defensa, aún cuando no existiera una amenaza directa. El incremento de la tensión en las relaciones entre Estados Unidos y la ex-URSS, posterior a la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la guerra fría ocasionaron que se llevaran a la práctica políticas de disuasión y la intensificación del poder militar como una condición de mayor seguridad.

De esta forma el poder nacional en términos militares hizo que se considerara a la seguridad nacional restringiéndola a la seguridad interna y en la mayoría de los casos equiparada sólo con la seguridad del gobierno. El fin de la guerra fría y el distensionamiento de relaciones entre las superpotencias cambió el mapa político y estratégico. Con ello aparecieron nuevas condiciones internacionales, así como directrices y variables que definen de forma distinta a la seguridad. Este nuevo concepto adecuado a las nuevas realidades internacionales ya no considera sólo al Estado como el único agente rector de la seguridad.

A la par de un nuevo mapa geopolítico nuevos fenómenos cobran importancia, expresados en procesos políticos, económicos y sociales, debido al aumento de las tendencias integracionistas (globalización) y la mayor importancia de la interdependencia en las relaciones estatales. Con la interdependencia se da la posibilidad de que se encuentren

canales para una nueva definición de la seguridad que no tienda a perpetuar condiciones de desigualdad.

La decadencia en la importancia del uso de la fuerza militar y la tendencia a buscar soluciones mediante la cooperación marcan una nueva etapa en el campo de la seguridad de las naciones. A raíz de los nuevos supuestos del escenario mundial y de los nuevos factores que inciden en el establecimiento de las agendas y en especial la de seguridad, se afirma que no tiene sentido definir a la seguridad nacional en lo abstracto; tiene que construirse con base en un examen de los contextos sociohistóricos, los valores culturales y las necesidades, percepciones y expectativas de pueblos y estados específicos. La razón de esta afirmación consiste en que la noción de seguridad nacional no es una categoría absoluta, objetiva o universal; es relativa, subjetiva y socialmente condicionada.

Para el caso mexicano, el uso y aplicación del concepto de seguridad nacional fue distinto al de la mayoría de los Estados que han llevado a la práctica una política de seguridad debido al proceso histórico de consolidación del Estado-nacional mexicano. Como se describió en su momento, se aplicó al interior del país de forma casi imperceptible. En México la preocupación era la creación de una unidad interna y el interés nacional prácticamente se basaba en la preservación de la integridad territorial.

Las primeras nociones de seguridad nacional se dieron con la proclamación de la Constitución de 1857, el fracaso de la intervención francesa y la Doctrina Juárez que constituyó una política exterior y que ahora conocemos como política de seguridad nacional orientada en un sentido defensivo. Con el triunfo y consolidación de la Revolución Mexicana y la mayor presencia de Estados Unidos en América Latina, constituyéndose como una

potencia mundial, las amenazas a la integridad territorial de México fueron menores y la orientación del país en materia de seguridad se concentró en buscar un desarrollo económico bajo el conducto del Estado.

Conforme evolucionaba la consolidación del Estado mexicano, la orientación de la política de seguridad nacional, en las tres primeras décadas del siglo XX, tuvo su base en los postulados de la política exterior de la época: Doctrina Carranza, Doctrina Estrada y Cláusula Calvo, así como en principios nacionalistas y pro-latinoamericanos, con el fin de preservar la integridad territorial y la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales. Fue la defensa del petróleo lo que permitió establecer una política de seguridad nacional en forma. Posteriormente, la estabilidad, la paz social, el crecimiento del país y la inexistencia real de amenazas externas permitieron que no fuera necesario hablar de la seguridad en términos militares o de defensa nacional.

Esa visión fue suplantada por el desarrollo de una política de seguridad nacional al interior enfocada a actividades represivas, intimidatorias, a la cooptación, control de movimientos contrarios al régimen, etcétera, y de hechos o sucesos que pusieran en riesgo la seguridad del gobierno. En 1980, con el auge petrolero se habla e intenta entender a la seguridad nacional en términos de poder y se enfoca dicha política hacia Centroamérica en el entendido de que nuestro país emergía como una potencia regional gracias al hidrocarburo.

Posteriormente, en las administraciones siguientes (1982-1994) se hicieron referencias a una agenda y política de seguridad nacional, considerada como el objetivo del Estado mexicano en alcanzar el desarrollo integral de la Nación. En gran medida esta interpretación correspondía al contexto histórico y no tanto a las necesidades reales del país.

A medida que avanzaban las transformaciones del escenario internacional, el régimen mexicano fue cambiando su posición con el exterior dando los pasos necesarios para formar parte de dichas transformaciones, adecuando a la vez su política de seguridad nacional a la forma que su nueva relación con el mundo exigía.

El cambio en el modelo de desarrollo con la política del cambio estructural y del Estado reformado entendían el momento como una oportunidad para poner a la vanguardia al país. Con la confianza en la apertura y en el entendido de que México necesitaba reestructurar su posición hacia el exterior para lograr los objetivos programados en los documentos oficiales en los que se contenían las políticas de seguridad nacional, se buscó la forma de llevar al país a niveles de desarrollo propios de un país de Primer Mundo. Sin embargo, la carencia de una estrategia integral en el desarrollo de las políticas ocasionaron que la situación se revirtiera.

La reforma del Estado se llevó a cabo de forma desigual, concediendo mayor impurtancia a la esfera económica sin igualar los cambios y desatendiéndolos en los órdenes políticos y sociales. El resultado fue una creciente ola de violencia e inestabilidad, así como serios problemas económicos que facilitaron el fracaso de dicha política. El autoritarismo que caracterizó a ese periodo se reflejó también en la práctica de la seguridad nacional al interior del país. Ésta no pudo ser capaz de lograr coadyuvar al desarrollo de la Nación ni proporcionar los niveles de bienestar y paz a la población. En este sentido, la política de seguridad nacional se vinculó a garantizar la continuidad de las acciones del régimen que buscaba intereses particulares.

El centro de esa propuesta de cambio fue la modernización del Estado mexicano, la cual se concretó a esperar de las bondades del libre cambio y la apertura la solución a todos los problemas del país. La confianza total en el exterior no consideró que los países tienen necesidades y procesos propios, ajenos a situaciones dadas en otras fronteras y que de igual forma necesitan una solución propia y genuina a las condiciones de cada nación. La modernización pudo ser una buena opción de desarrollo para el país, sin embargo, el resultado negativo tuvo su origen en la ambición desmedida de la clase gobernante, la cual no se interesó en otra cosa que no fuera conservar su posición de grandeza ante el mundo, haciendo caso omiso a demandas que, de haberse tomado en cuenta, probablemente pudieran haber permitido la modernización del país en todos los planos.

Por otro lado, la línea dura y autoritaria continuó en otros ámbitos de la vida nacional. En especial, las acciones de las instancias encargadas de ejercer las funciones de inteligencia y seguridad no correspondían con el discurso político. En su mayoría, sus actividades estaban dirigidas a focalizar puntos de conflicto al gobierno, desempeñando labores de represión, coerción y en ocasiones podría considerárseles como policías políticas. En lo que respecta a la estrategia de la seguridad nacional y a la aplicación de la misma, las acciones desarrolladas han sido, en gran medida, contrarias a lo que se plantea en los objetivos de los documentos oficiales. Como se ha descrito, la política de seguridad nacional se articula de acuerdo a la coyuntura nacional y con base en los aspectos que se consideran prioritarios.

En nuestro país tradicionalmente se ha considerado como fundamental la unidad nacional y la integridad del territorio mexicano. En lo referente a la integridad territorial se

plantea la defensa de la soberanía mediante una articulación de las acciones externas e internas, como un solo elemento. Al respecto, la aplicación de la política exterior estaba basada en principios e intereses nacionales y estrechamente ligada a los procesos internos como la democracia, la soberanía, el desarrollo social y el crecimiento económico.

Contrariamente a lo que se pretendía, las estrategias del gobierno para lograr el desarrollo nacional tuvieron resultados adversos. Esto se reflejó en la profundización de la crisis económica y el incremento de la violencia e inestabilidad en el país. Como respuesta a esta situación, la salida fue modernizar, también, a los cuerpos e institutos encargados de velar por la seguridad. Con esta situación se argumentó como necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos que anteriormente no eran de su competencia. Se crearon nuevas instancias para desarrollar el trabajo concerniente a la seguridad nacional, se aumentaron las misiones y las funciones de los institutos armados y se legisló para dar base constitucional a tales medidas.

En el contexto de la modernización del país y del aparato de seguridad, y siguiendo los pasos de los cambios en el sistema internacional, la estrategia de la política mexicana de seguridad nacional se instrumentó de forma que pudiera hacer frente a las nuevas formas de amenaza a nuestra seguridad nacional. En un contexto internacional dominado por la interdependencia en las relaciones entre Estados y en el que los cambios y procesos mundiales se registran en cortos plazos, afectando de manera directa e indirecta a las naciones, nuevos fenómenos están marcando las directrices en lo que se considera como materia de seguridad nacional. Las nuevas tendencias en el marco de un mundo globalizado

dan la pauta para considerar como materia de la seguridad nacional a fenómenos que anteriormente se trataban en otros campos de la acción estatal.

Aspectos como el narcotráfico, los grupos armados (que en ocasiones podrían igualarse con organizaciones terroristas), la democracia y la soberanía, entre otros no menos importantes, han desplazado a anteriores manifestaciones de amenaza al Estado. El carácter global que adquieren estos acontecimientos y la casi nula posibilidad de hacerles frente de manera unilateral por rebasar, muchos de ellos, los límites territoriales hacen que sean considerados como asunto de seguridad en dos niveles, un nivel interno que repercute de la misma forma en las estructuras básicas de la nación, y otro externo que obstaculiza el desarrollo y la conducción de las políticas del país en su relación con el exterior.

El caso del narcotráfico es el más elocuente. Su gran poder corruptor y las amplias redes de acción constituyen un fuerte factor desestabilizador para las naciones que son presa de esta problemática. En otro orden, con un mundo globalizado e interdependiente, la idea de la soberanía nacional tiene frente a sí un gran debate. Se considera que en este estadio del sistema internacional no se puede hablar de límites territoriales o fronteras nacionales, pero ¿quién determina esta situación? Frente a esta tendencia mundial es necesario que se fijen posturas y se establezcan posiciones que mantengan vigente y definan la soberanía nacional de países independientes y autónomos, ya que en muchas ocasiones los países, (principalmente desarrollados), aprovechan el vacío conceptual referente a la soberanía obrando de forma ventajosa o por intereses específicos.

En el caso de la democracia, también puede considerarse como amenaza a la seguridad nacional en la medida en que no se logre una democratización real del país, con un

proceso en el cual la transferencia y alternancia del poder sea legítima y de acuerdo a la decisión nacional. Si en México no se lleva a cabo un proceso de democratización integral, tampoco se podrán crear las condiciones que permitan mayores oportunidades para la población, ni mayor bienestar, de igual forma al cerrar las oportunidades y reservarlas para una minoría, se corre el riesgo de aumentar el descontento social y con esto la violencia en todo el país, situación que conduciría a altos índices de ingobernabilidad.

La democratización que se debe implantar en México debe basarse en un proceso interno que responda a las necesidades y factores del país. No debe responder a presiones externas ni ser el resultado de negociaciones y condiciones impuestas para preparar el terreno que pueda ser más útil a los países "amigos".

Estrechamente relacionado con el nivel democrático y de justicia social que existe en un país, el caso de los grupos armados es, de alguna manera, el resultado de graves carencias y fallas en la administración que no permiten un desarrollo homogéneo y que perpetúa la condición de explotados y atrasados de grandes grupos humanos. Esta situación pone al régimen ante la coyuntura de buscar los medios necesarios para una solución pacífica y política o a optar por la vía de la fuerza y la represión.

La aparición de grupos armados en el país representa una amenaza para la seguridad nacional en el entendido de que si el gobierno resuelve el conflicto por medios violentos se corre el peligro de vivir una etapa de terror y abuso que regrese a épocas de fuerte autoritarismo. La existencia de grupos armados en México podría consolidarse como una seria amenaza a la seguridad no sólo por su misma presencia y acciones, sino también porque el fenómeno guerrillero implicaría, en las condiciones propicias, toda una serie de

nuevos problemas derivados de su existencia, el terrorismo es un caso evidente. En otro renglón, la presencia del EZLN y del EPR, entre otros grupos armados, pueden ser importantes detonadores en favor de una transición democrática.

Bajo este marco de descontrol los acontecimientos en el país continuaron su curso. La presión estadounidense hacia nuestro país ha ido en aumento a la par de la profundización de las relaciones. La serie de condicionantes y acuerdos desventajosos entre ambas naciones encuentra justificación en tópicos como el narcotráfico, la transición democrática y los grupos armados, con el pretexto de que nuestro país no puede hacer frente a tales fenómenos, debido a que se le considera incapacitado para accionar de manera correcta. En ese contexto, la estrategia estadounidense avanza en el logro de sus intereses para llegar casi al nivel de considerar su seguridad nacional como la propia seguridad mexicana. Esta visión tiene mayor profundización a raíz de la firma del TLCAN, ya que la integración planteada en ese acuerdo dista mucho de ser equitativa y permisible en el logro de un desarrollo económico, político y social para México.

Con el acuerdo comercial se abrió la puerta para el ingreso de Estados Unidos en asuntos estrictamente de competencia nacional. La franca desventaja de México en la negociación y su vulnerabilidad permiten que la potencia mundial imponga condiciones y ordene recetas que más allá de procurar un mejor ambiente en la relación bilateral vela por los intereses mundiales de la Unión Americana. Este hecho fue mucho más que evidente con los acontecimientos sucedidos a finales de 1994 y principios de 1995, cuando nuevamente México se encontró sumido en una grave crisis económica, posiblemente la mayor en la historia del país.

La Ley de Estabilización Económica de México 1995, con la que el gobierno estadounidense "rescató" a nuestro país, no sólo sirvió para invertir en México y frenar el llamado "efecto tequila" que produciría una más abrupta devaluación del peso frente al dólar, sino para confirmar y consolidar la expansión geopolítica de Estados Unidos. La agenda de seguridad nacional entre ambas naciones se está construyendo no como un acuerdo bilateral, sino como la aplicación de los criterios de seguridad e intereses de Estados Unidos en México.

Las secuelas que la crisis dejó ocasionaron que la autodeterminación mexicana como nación soberana se encuentre en uno de sus niveles más bajos de la historia. Los altos costos políticos, económicos y sociales que el paquete de rescate financiero ha dejado en nuestro país hacen evidente que en México se está perdiendo de vista el objetivo del proyecto nacional y con éste, la política de seguridad nacional ha sido desplegada en sentido favorable a los intereses estratégicos y de seguridad del vecino del norte.

Este hecho permite aventurarse a pensar en una seguridad binacional, pero con la imposición de reglas y dictados unilaterales debido a la condición defensiva de México y con carácter de derrotado. Una vez dadas las condiciones económicas y políticas necesarias para la subordinación de nuestro país a la estrategia continental estadounidense, se hizo necesario llegar a profundizar las relaciones también en materia militar. El pretexto lo dio el narcotráfico y la gran cantidad de problemas que este produce como el lavado de dinero, el tráfico de armas y el crimen organizado internacional. Con el supuesto de que a un problema global se le debe hacer frente de la misma forma, Estados Unidos lanzó la ofensiva a este flagelo, pero ahora junto con el socio más importante para sus aspiraciones estratégicas.

En la condición de derrotado, el país ha tenido que admitir los acuerdos y condiciones establecidas por Estados Unidos para hacer frente al problema de las drogas. Lamentablemente, como se puntualizó en este trabajo, la nueva relación en materia militar dista de ser una real cooperación bilateral, puesto que en esta nueva forma de acercamiento entre ambos países están inmersos aspectos que, como sucedió en el TLCAN y en la crisis de 1994, responden a otros aspectos que en sentido estricto estarían fuera de la simple búsqueda de soluciones a problemas comunes o de interés mutuo y que por el contrario facilitan la profundización de la dependencia mexicana hacia el exterior.

Es necesario crear al interior del país las condiciones necesarias que propicien un cambio de fondo de las principales estructuras de gobierno, ya que sólo si se trabaja arduamente en crecer nacional y humanamente se podrá romper con los vicios históricos que han caracterizado a nuestro país. Sólo así se podrá ganar el respeto y el reconocimiento tanto interno como internacional y de esta forma sería muy probable que al contar con las instancias y elementos necesarios para arrancar hacia el crecimiento y desarrollo, se fuera rompiendo ese vínculo de dependencia con Estados Unidos y se darían las condiciones para participar en los procesos mundiales de manera más firme, fuerte y decorosa para nuestro país.

México tiene ante sí una oportunidad histórica, en poco tiempo se han estado dando cambios que apuntan hacia una nueva etapa en la relación del gobierno con los demás actores de la vida nacional. El romper con el viejo sistema político mexicano para crear instancias capaces de enfrentar los retos que plantean las nuevas y futuras amenazas a la seguridad mexicana es el reto que hay que tomar. Es momento de constituir un nuevo

sistema que sea adecuado al Estado Moderno. En nuestro país se cuenta con instituciones que están desfasadas de la realidad nacional. Un ejemplo claro de esta situación es la PGR, la cual dista mucho de fungir como un Ministerio de Justicia, inexistente en México. Asimismo, los códigos y leyes internas de las instituciones armadas corresponden a épocas que poco tienen que ver con la realidad nacional y; en ese estado se encuentran gran parte de las dependencias encargadas del destino del país.

Por otro lado, existen instancias como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que bien podrían pertenecer a un esquema de Estado Moderno. Es también importante el hecho de que a últimas fechas está cobrando cada vez mayor fuerza la sociedad civil, consciente y organizada. En suma, se están dando las condiciones necesarias para arribar a niveles de mayor interacción y representatividad que permitirían una democracia legítima y mejores horizontes para el país.

El desafío de la política de seguridad nacional mexicana a fin de siglo es aprovechar los avances que se logren en el conjunto de las políticas nacionales para poder encauzar el interés nacional, hacer más soberano al país y más democrático el sistema político, de manera que permita la consecución de los objetivos esenciales de la Nación.

Bibliografía

Libros

- Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley, (comps), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.
- Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey, (comps), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997.
- Barros Horcasitas, José Luis, et al, (comps), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, FLACSO, 1991.
- Benítez Manaut, Raúl y Luis González Souza, (comps), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas. México-Estados Unidos y América Latina*, México, Porrúa, 1988.
- Castañeda Jiménez, Héctor, *Seguridad Nacional. México ante el nuevo orden internacional*, Tesis de Doctorado, México, UNAM, FCPYS, 1994.
- Cordera, Rolando y Raúl Trejo Delarbre, (coords), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988.
- Fazio, Carlos, *El tercer vínculo*, México, Joaquín Mortiz, 1996.
- González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa, (coords), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI, 1989.
- González, Guadalupe, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989.
- Klepak, Hal, (Ed.), *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press & FOCAL, Canadá, 1996.
- Mandelbaum, Michael, *The Fate of Nations: the Search for National Security in the 19th and 20th Centuries*, Cambridge University Press, 1989.
- Mangold, Peter, *National Security and International Relations*, Routledge, New York, 1990.
- Roett, Riordan, (comp), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI, 1990.
- _____, *Relaciones exteriores de México en la década de los 90*, México, Siglo XXI, 1992.

Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992.

Salinas de Gortari, Carlos, *El reto*, México, Diana, 1988.

Tello, Carlos y Clark Reynolds, (eds), *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1981.

Artículos

Abella Armengol, Gloria, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", en *Relaciones Internacionales*, No. 69, México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1996, pp.121-139.

_____. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones internacionales*, México, No. 62, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1994, pp.53-70.

Aguayo Quezada, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, "México y Estados Unidos: en busca de la seguridad", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp.17-42.

_____. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp.107-145.

_____. "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Aguayo Quezada y John Bailey, Op. Cit., 1997, pp. 184-202.

Aguilar Zinser, Adolfo, "La crisis de las relaciones con Estados Unidos y el cambio político en México", en Rolando Cordera y Raúl Trejo, Op. Cit., 1988.

_____. "Las dos caras de la democracia", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, Op. Cit., 1989.

Ambriz, Agustín, "Informe militar sobre el general Gutiérrez Rebollo: otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes del INCD y de la PGR, cómplices de Amado Carrillo", en *Proceso*, No. 1060, 23 de febrero de 1997, pp.7-12.

Ampudia, Ricardo, "El liberalismo social en la nueva vinculación con el mundo: la política exterior de Carlos Salinas de Gortari", en *Revista mexicana de política exterior*, No. 38, Verano 1993, Nueva Época, México, IMRED, SRE, Verano 1993, pp.9-14.

"Ante el espejismo del Primer Mundo, Salinas dejó, disfrazado y maquillado, un enorme boquete en las finanzas del país", en *Proceso*, No. 948, 2 de enero de 1995, pp.6-13.

Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la seguridad política nacional", en *Relaciones Internacionales*, No. 59, México, UNAM, FCPyS, CRI, Julio-septiembre 1993, pp.27-38.

Aziz Nassif, Alberto, "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", en Barros Horcasitas, et. al, Op. Cit., 1991.

Ballesteros, Carlos, "El concepto de seguridad ambiental y la integración del mercado norteamericano", en *Relaciones Internacionales*, No. 58, Vol. XV, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1993, pp. 63-68.

Bazdresch, Carlos, "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia", en Barros Horcasitas, et al, Op. Cit., 1991.

Benitez Manaut, Raúl, "Guerrilla. Civilizarse o morir", en *Enfoque*. Supl. Dominical de *Reforma*, 5 de enero de 1997, pp.12-13.

_____, "México. El desafío de las guerrillas", en *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas, marzo-abril 1994, pp. 24-31.

_____, "México: la nueva dimensión de las fuerzas armadas en los años noventa", en *Fuerzas armadas y sociedad*, No. 3, Año 11, Santiago de Chile, FLACSO, julio-septiembre 1996, pp. 8-17.

_____, "Seguridad nacional y defensa a fin de siglo", en *Crónica Legislativa*, Año V, No. 11, Nueva Epoca, México, Cámara de Diputados, octubre-noviembre 1996, pp. 37-47.

_____, "Sovereignty, Foreign Policy and National Security in Mexico, 1821-1989", en Hal Klepak, Op. Cit., 1996, pp. 57-87.

Bolívar Meza, Rosendo, "Apuntes para el concepto de soberanía", en *Relaciones Internacionales*, No. 67, México, UNAM, FCPyS, CRI, julio-septiembre 1995, pp.103-109.

Castañeda, Jorge, "Can NAFTA Change Mexico?", en *Foreign Affairs*, No. 4, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, septiembre-octubre de 1993, pp. 66-80.

_____, "Los errores del gobierno de Zedillo pueden culminar con la hipoteca de la última joya que nos queda, el petróleo", en *Proceso*, No. 952, 30 de enero de 1995, pp. 22-27.

_____, "Mexico's Circle of Misery", en *Foreign Affairs*, No.2, Vol. 75, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, julio-agosto 1996, pp.92-105.

Castillo Peraza, Carlos, "La reforma del Estado en México: aspectos políticos", en Barros Horcasitas, et. al, Op. Cit., 1991.

"Colaboración antinarcóticos", en *El Financiero. Informe Especial*, 18 de agosto de 1996.

Cope, John, "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en Aguayo Quezada y John Bailey, Op. Cit., 1997, pp.231-270.

Cordera Campos, Rolando, "La democracia difícil (pre-posiciones)", en Rolando Cordera y Raúl Trejo, Op. Cit., 1988.

Dávila Aldás, Francisco R., "La crisis económica de México y los nuevos retos en el futuro escenario internacional", en *Relaciones Internacionales*, No. 67, México, UNAM, FCPyS, CRI, julio-septiembre 1995, pp. 45-61.

"Debate de la seguridad pública", en *El Financiero. Informe Especial*, 30 de junio de 1996.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Sexto Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1988.

Del Villar, Samuel, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa", en Riordan Roett, Op. Cit., 1989, pp. 252-275.

Elguea, Javier, "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp. 76-90.

"En Washington, al presidente Zedillo le importa más la rapidez que los compromisos; 'Está muy ansioso', dice el líder del Senado", en *Proceso*, No. 951, 23 de enero de 1995, pp. 6-11.

"EU: diplomacia de la droga", en *El Financiero. Informe Especial*, 6 de abril de 1997.

"EU: estrategia injerencista", en *El Financiero. Informe Especial*, 2 de marzo de 1997.

Flores Caballero, Romeo, "La reforma del Estado en México", en Barros Horcasitas, et. al, Op. Cit., 1991.

Foster, Gregory, "America and the New World: a Security Agenda for the Twenty-first Century", en *Strategic Review*, No. 2, Vol. XXI, Washington, D.C., U.S. Strategic Institute, Spring 1993, pp. 20-29.

García Sepúlveda, Graciela, "México hoy: economía, sociedad y política", en *Relaciones Internacionales*, No. 52, México, UNAM, FCPyS, CRI, septiembre-diciembre 1991, pp. 77-79.

Gómez Tagle, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena, Op. Cit., 1989.

González Casanova, Pablo, "La crisis del Estado y la democracia en el Sur", en *Perfil de La Jornada*, 14 de febrero 1992.

González González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Aguayo Quezada y John Bailey, Op. Cit., 1997, pp.130-168.

González Souza, Luis, "Principales proyectos e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones EU-México", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1994, pp. 101-111.

_____, "Recolonización 'belicotrónica' o soberanía latinoamericanista", en Raúl Benítez Manaut y Luis González Souza, Op. Cit., 1988, pp. 41-63.

"Guerrilla latinoamericana", en *Informe especial. El Financiero*, 2 de febrero de 1997.

"Guerrilla y transición: opciones confrontadas", en *Informe especial. El Financiero*, 1 de septiembre de 1996.

"Guerrilla y violencia" en *Informe especial. El Financiero*, 14 de julio de 1996.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo, "La seguridad nacional en México", en *Anuario mexicano de relaciones internacionales*, Vol. IV, primera parte, México, ENEP Acatlán, UNAM, 1983.

Herrera-Lasso M, Luis, "Democracia y seguridad nacional", en Rolando Cordera y Raúl Trejo, Op. Cit., 1988, pp. 280-300.

Hurtado, Javier, "Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político", en Barros Horcasitas, et. al, 1991.

"Integración funcional", en *El Financiero. Informe Especial*, 18 de mayo de 1997.

"Intereses estratégicos de Estados Unidos", en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996.

Krugman, Paul, "The Uncomfortable Truth About NAFTA", en *Foreign Affairs*, No. 5, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, noviembre-diciembre de 1993, pp.13-19.

"La desconfianza, el temor y la irritación, dentro y fuera del país, envuelven al presidente", en *Proceso*, No.950, 16 de enero de 1995, pp. 6-13.

Lehr, Volker, "La seguridad nacional ante la actual coyuntura estratégico-militar", en *Anuario mexicano de relaciones internacionales*, Vol. V, primera parte, México, ENEP Acatlán, UNAM, 1984.

Loeza, Soledad, "Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones", en Rolando Cordera y Raúl Trejo, Op. Cit., 1988.

Lozano, Lucrecia, "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el contexto del nuevo orden económico y geopolítico internacional", en *Relaciones Internacionales*, No. 61, México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1994, pp. 49-58.

"México en la órbita imperial", en *El Financiero. Informe Especial*, 19 de mayo de 1996.

Muñoz Ledo, Porfirio, "Soberanía y legitimidad, requisitos para la democracia", en Barros Horcasitas, et. al, 1991.

"Narcopoder en ascenso", en *El Financiero. Informe Especial*, 2 de marzo de 1997.

"Nueva agenda México-Estados Unidos", en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996.

"Nuevo rostro de la Doctrina Monroe", en *El Financiero. Informe Especial*, 19 de mayo de 1996.

"Nuevo pacto de sobrevivencia", en *Informe especial. El Financiero*, 15 de septiembre de 1996.

Ohmac, Kenichi, "The Rise of the Region State", en *Foreign Affairs*, No. 2, Vol. 72, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, marzo-abril 1993, pp. 78-87.

Orme, William, "Myths Versus Facts", en *Foreign Affairs*, No. 5, Vol. 72, Estados Unidos, noviembre-diciembre 1993, pp. 2-12.

Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Carlos Tello y Clark Reynolds, Op. Cit., 1981.

Ramírez, Ignacio, "Capos-militares, una vinculación que emergió en el rancho 'El Búfalo' de Caro Quintero", en *Proceso*, No. 1060, 23 de febrero de 1997, pp. 10-11.

_____, "El ejército se moderniza, crea nuevos cuerpos, controla 'focos rojos', se mete de policía y se capacita en economía y política", en *Proceso*, No. 1059, 16 de febrero de 1997, pp. 26-34.

Rockwell C., Richard y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp. 43-68.

Ronfeldt, David y Armando Martínez, "Comentarios sobre la guerra de red zapatista", en Aguayo Quezada y John Bailey, Op. Cit., 1997, pp. 320-346.

Rosas González, María Cristina, "Seguridad nacional y aspectos estratégico-militares inmersos en el Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá", en *Relaciones Internacionales*, No. 52, México, UNAM, FCPyS, CRI, septiembre-diciembre 1991, pp. 88-95.

_____, "El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: semejanzas y diferencias con el ALC entre Canadá y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, No. 57, México, UNAM, FCPyS, CRI, enero-marzo 1993, pp. 55-62.

Salinas, Darío, "La soberanía restringida como problema de la democracia en América Latina", en *Sociológica*, No. 25, Año 9, México, UAM, mayo-agosto 1994, pp. 53-74.

Salinas de Gortari, Carlos, "Primer Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1989.

_____, "Segundo Informe de Gobierno", en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1990.

Saxe-Fernández, John, "Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", en *Sociológica*, No. 25, Año 9, México, UAM, mayo-agosto 1994, pp. 149-170.

"Se esfumó el México de ficción y quedó un México paralizado por la decepción, la frustración y la desconfianza", en *Proceso*, No. 949, 9 de enero de 1995, pp. 7-12.

Sharp, Gene, "En torno a la definición de seguridad nacional", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp. 91-96.

Sorensen, Theodore C, "Rethinking National Security", en *Foreign Affairs*, No. 3, Vol. 69, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, Summer 1990, pp. 1-18.

Springer, Gary y Jorge Molina, "The Mexican Financial Crisis: Genesis, Impact and Implications", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, No. 2, Vol. 37, Estados Unidos, University of Miami, Summer 1995, pp. 57-81.

Tello Peón, Jorge E., "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría", en Aguayo Quezada y John Bailey, Op. Cit., 1997, pp. 169-183.

"Tendencias de la relación bilateral", en *El Financiero. Informe Especial*, 10 de noviembre de 1996.

"Terrorismo global", en *Informe especial. El Financiero*, 29 de diciembre de 1996.

Toro, Celia, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada y Bruce Bagley, Op. Cit., 1990, pp. 367-390.

"Tratado de Libre Comercio. Costos políticos y económicos de la apertura", en *El Financiero. Informe Especial*, 8 de diciembre de 1996.

Treverton, Gregory F., "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Riordan Roett, Op. Cit., 1989, pp. 276-298.

Tuchman Mathews, Jessica, "Redefining Security", en *Foreign Affairs*, No. 2, Vol. 68, Estados Unidos, Council for Foreign Affairs, Spring 1989, pp. 162-177.

Villegas, Francisco, "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, UNAM, FCPyS, CRI, abril-junio 1994, pp. 45-51.

Zamarripa, Roberto, "Seguridad nacional en entredicho", en *Enfoque*, supl dominical de *Reforma*, 29 de octubre de 1995, No.97.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Toma de posesión", en *Perfil de La Jornada*, 2 de diciembre de 1994.

Documentos

Declaración de la *Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas*, México, 1997.

Secretaría de Gobernación, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1997.

United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, Marzo 1996.

Wager, Stephen y Donald Schulz, *The Awakening: the Zapatista Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, U.S. Army War College, Washington, 1994.

Periódicos y revistas

Crónica Legislativa, bimestral, Cámara de Diputados, México.

El Financiero, diario, México.

Foreign Affairs, cuatrimestral, Council of Foreign Affairs, Estados Unidos.

Fuerzas armadas y sociedad, bimestral, FLACSO, Santiago de Chile.

Journal of Interamerican Studies and World Affairs, cuatrimestral, University of Miami, Estados Unidos.

La Jornada, diario, México.

Nexos, mensual, México.

Nueva Sociedad, bimestral, Caracas, Colombia.

Proceso, semanario, México.

Relaciones Internacionales, trimestral, UNAM, FCPyS, CRI, México.

Revista mexicana de política exterior, cuatrimestral, SRE, México.

Sociológica, bimestral, UAM, México.

Strategic Review, cuatrimestral, U.S. Strategic Institute, Estados Unidos.

Unomásuno, diario, México.