

33

2ejem



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL NARCOTRAFICO COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO EN EL MARCO DE LA RELACION BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A.

ERIKA HERRERA RAMOS



263743

MEXICO, D. F.

1998

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.

A mis padres

A Normand E. Asuad Sanén

ÍNDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
MARCO DE REFERENCIA	
1. Planteamiento del Problema	7
1.1 Justificación e Importancia del tema	7
1.2. Objetivos	9
1.3. Delimitación semántica de los conceptos básicos	9
1.3.1. Conceptos básicos	10
1.3.1.1. El Estado	10
1.3.1.2. Los elementos constitutivos del Estado	12
a) La Nación	13
b) El Territorio	13
c) El Gobierno	13
1.3.1.3. Otros conceptos	14
a) La Soberanía	14
b) Interés Nacional	14
c) El Interés de la Nación	15
d) El Interés del Estado	15
e) Narcotráfico	16
1.3.2. El análisis del concepto de Seguridad Nacional	16
1.3.2.1. Connotación ideológica del concepto de Seguridad Nacional	16
1.3.2.2. Enfoque político del concepto de Seguridad Nacional	18

1.3.2.3.	Las limitaciones del concepto de Seguridad Nacional en México	22
1.3.2.4.	Interpretación teórica del concepto de Seguridad Nacional	26
1.4.	Pregunta de investigación e Hipótesis de trabajo	28
1.5.	Metodología	28

CAPÍTULO II LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

2.1.	Orientación del análisis	30
2.2.	Diferencias de condiciones y percepción de la política exterior de ambos países	31
2.2.1.	Principios de la política exterior de México	33
2.2.2.	Principios de la política exterior de Estados Unidos	36
2.3.	Antecedentes históricos de la relación bilateral hasta antes de la Segunda Guerra Mundial	39
2.3.1.	La Consolidación de México como nación independiente y la pugna por el territorio	39
2.3.2.	Reconocimiento del país y dominio económico del exterior	42
2.3.3.	Los gobiernos revolucionarios hasta Cárdenas	44
a)	La Revolución, la Constitución de 1917 y los nuevos principios de la política exterior	44
b)	El intercambio entre el reconocimiento del país y el de los intereses de los Estados Unidos hasta el inicio de Calles	46
c)	El conflicto latente entre México y Estados Unidos en el Maximato	48
d)	El nacionalismo mexicano y la Seguridad Nacional de los Estados Unidos en el cardenismo	49

2.3.4.	Las relaciones bilaterales a partir de la Segunda Guerra Mundial	50
a)	De Ávila Camacho a Díaz Ordaz. El desarrollo estabilizador	50
2.3.5.	El tercer mundismo y la dependencia económica en los gobiernos de Echeverría y López Portillo	55
2.3.6.	La apertura e integración con Estados Unidos en los periodos presidenciales de De la Madrid, Salinas y Zedillo	59
a)	Miguel de la Madrid Hurtado	59
b)	Carlos Salinas de Gortari	61
c)	Ernesto Zedillo Ponce de León	63

**CAPÍTULO III
POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS
Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

3.1.	Concepción y etapas de seguridad nacional de Estados Unidos	67
a)	De la Independencia hasta la Constitución de 1880	67
b)	Las dos Guerras Mundiales y el surgimiento de Estados Unidos como la gran potencia hegemónica de 1880 a 1945	69
b.1)	De 1880 a 1930	70
b.2)	De 1930 a 1945	71
c)	La etapa de la Guerra Fría de 1945-1980	72
c.1)	La Política de Contención	74
c.2)	La Carrera Armamentista	77
c.3)	La Contención Asimétrica y el <i>Roll Back</i>	78
c.4)	La Contención Simétrica	80

La seguridad nacional de Estados Unidos 1980-1995: El fin de la política de Contención hacia el comunismo y el surgimiento de un nuevo enemigo para la seguridad nacional

c.5)	El Comité de Santa Fe	88
c.6)	Reagan y la Política de Contención	89
d)	La caída del mundo bipolar, los conflictos regionales y el terrorismo internacional de 1980 hasta nuestros días	94
d.1)	Las "nuevas amenazas" a la seguridad nacional de Estados Unidos	98

CAPÍTULO IV

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y EL NARCOTRÁFICO

4.1.	Concepto de Seguridad Nacional para México	100
4.1.1.	Consideraciones y supuestos del análisis	100
4.1.2.	La política de Seguridad Nacional del México independiente hasta el gobierno de Juárez	101
4.1.2.1.	La política de seguridad nacional hasta la República Restaurada	101
a)	La Independencia y la pérdida del territorio	101
b)	Los gobiernos juaristas y el Segundo Imperio	101
4.1.2.2.	La política de Seguridad Nacional del porfiriato y en la Revolución Mexicana	105
4.1.2.3.	La política de Seguridad Nacional y narcotráfico de los gobiernos de la Revolución Mexicana hasta Cárdenas	112
a)	Política de Seguridad Nacional	112
b)	Política de Narcotráfico	123
4.1.2.4.	La política de Seguridad Nacional y narcotráfico de la posguerra a la actualidad	125
a)	Política de Seguridad Nacional	125

a.1)	De Manuel Ávila Camacho hasta José López Portillo	125
a.2)	Modelo de desarrollo estabilizador hasta 1970	125
a.2.1)	Manuel Ávila Camacho	125
a.2.2)	Miguel Alemán Valdés	128
a.2.3)	Adolfo Ruiz Cortines	129
a.2.4)	Adolfo López Mateos	129
a.3)	La reorientación del modelo de desarrollo con base en la Constitución de 1917	131
a.3.1)	Gustavo Díaz Ordaz	131
a.3.2)	Luis Echeverría Álvarez	132
a.3.3)	José López Portillo	135
a.4)	La nueva apertura de la economía y la Revolución Silenciosa	140
a.4.1)	Miguel de la Madrid Hurtado	140
a.4.2)	Carlos Salinas de Gortari	146
a.4.3)	Ernesto Zedillo Ponce de León	152
b)	Política de Narcotráfico	154
CAPÍTULO V		
CONCLUSIONES		160
BIBLIOGRAFÍA		180

INTRODUCCIÓN

La naturaleza de la relación entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios significativos en su forma a lo largo de más de siglo y medio de historia, pero en el fondo y la secuencia, continua siendo casi la misma, ya que esta determinada por el hecho de la desigualdad inicial y creciente entre ambos países. No obstante, las relaciones bilaterales dan muestra del tipo de vínculo que se establece entre ambas naciones. A lo largo de la historia estas relaciones se han caracterizado por una estrecha unión con las políticas de seguridad nacional, tanto de México como de Estados Unidos.

Sin embargo, el carácter complejo y las condiciones históricas de la relación de ambos países muestran los intereses y las políticas que se han puesto en práctica. El poderío de los Estados Unidos y el carácter dependiente y subordinado de México ha ocasionado que al país se le impongan las políticas en función de los intereses del gobierno estadounidense. Recientemente el narcotráfico ha adquirido a nivel internacional y en la relación bilateral una importancia inusitada, lo que aunado a los problemas de descomposición política y de corrupción han ocasionado que los Estados Unidos impongan políticas contra el narcotráfico para que se adopten en el país en nombre de la seguridad nacional de Norteamérica.

En los últimos años, el fenómeno del narcotráfico es mundial y sus conexiones y relaciones con el crimen organizado, así como la corrupción de las autoridades y la descomposición de los sistemas políticos es una gran amenaza para la seguridad nacional y la gobernabilidad de los países.

Las organizaciones de narcotraficantes han adoptado mecanismos cada vez más sofisticados en los procesos de producción, tráfico y distribución, así como de lavado de dinero que les han permitido extender sus zonas de cultivo, evadir los mecanismos de control institucional y ampliar su comercialización.

El mercado de las drogas ilícitas se ha infiltrado en el proceso de globalización de las economías, rebasando las fronteras nacionales y limitando la capacidad de respuesta de los Estados para enfrentar de manera autónoma el fenómeno. El narcotráfico es una actividad que destruye la salud de los individuos y en algunos casos llega a debilitar a las instituciones gubernamentales al corromper a algunos de sus miembros e incidir en las bases estructurales de la sociedad. En respuesta a los programas de erradicación, los narcotraficantes han dispersado los plantíos ubicándolos en zonas menos vigiladas y más inaccesibles.

El narcotráfico en sus modalidades de consumo, tráfico y producción, así como sus consecuencias sociales, económicas y culturales se ha convertido en uno de los ejes temáticos más importantes de las relaciones internacionales y se

reconoce que por su magnitud constituye un riesgo para la seguridad nacional de los países.

El gobierno de México considera al fenómeno del narcotráfico como un problema que requiere de la unidad y solidez institucional del país, dado que pone en riesgo la seguridad nacional de los mexicanos, y por ello ha determinado como una política de prioridad nacional, su combate en todas sus formas.

En el ámbito internacional, la complejidad del problema, indica la necesidad de analizarlo y atacarlo en forma multinacional, ya que las acciones realizadas por las organizaciones criminales comprometen en muchos casos las relaciones internacionales, por la intensa cooperación que demandan y por las disparidades existentes entre los recursos disponibles en cada país para su combate.

La expansión de las zonas productoras de enervantes configura regiones, cuya estabilidad política y social, además de las bases culturales que cohesionan a las comunidades rurales, se ven afectadas por la violencia, dificultando la aplicación de proyectos institucionales de desarrollo. De este modo, las condiciones de marginalidad se reproducen y continúan siendo aprovechadas por las organizaciones del narcotráfico.

La inversión de las ganancias generadas por el tráfico de drogas requiere de condiciones de seguridad para su reproducción y para este fin los narcotraficantes efectúan sus operaciones en un proceso que implica la corrupción de autoridades reduciendo con ello la confianza en las instituciones y convirtiéndose en un riesgo para la seguridad nacional. Por lo que el clima de impunidad que el crimen organizado provoca, atenta contra las posibilidades de desarrollo de los mexicanos en un Estado de Derecho.

A la vez se ha dado un crecimiento y desarrollo de esta actividad sin precedentes, sobre todo en los últimos 20 años. En este proceso juegan un papel importante tanto el aumento del cultivo, propiciado por el incremento de la pobreza entre la población rural de países proclives al cultivo de estupefacientes, así como la corrupción de los políticos y servidores públicos, muchas veces coludidos con el narcotráfico. Por su parte, los narcotraficantes recurren a procesos más sofisticados en sus formas de operación. De tal forma que al interior del Estado, sus estructuras e instituciones fundamentales, se han convertido en la amenaza de su existencia y legitimidad.

En virtud de ello, es que se ven afectadas las estructuras básicas de la sociedad y la economía, por sus efectos nocivos a la integridad de las instituciones nacionales, al comportamiento de la economía, a la estabilidad política y social, y lo que vendría a ser la suma de sus efectos: la seguridad nacional del Estado.

El fenómeno del narcotráfico se ha convertido en un elemento de tensión entre México y Estados Unidos. Actualmente es difícil encontrar, en el contexto de las relaciones entre ambos países, algún otro asunto particular más disfuncional, debido entre otras cosas, a que su manejo político -retórico e inadecuado- ha llegado a distorsionar el clima general de la relación bilateral.

Las diferencias de concepción e intereses entre México y Estados Unidos, ha limitado las acciones compartidas contra el narcotráfico, a pesar del interés de ambos países por combatir el problema, su manejo en el ámbito bilateral ha sido inconsistente debido a la falta de un juicio compartido que permitan el tratamiento de ese conflicto atendiendo directamente a sus causas sin mezclarlo con otros aspectos de la relación bilateral. El narcotráfico constituye una especial preocupación para ambos gobiernos por su secuela de crimen, violencia, corrupción, desorden social, destrucción individual y tensión internacional.

Otro elemento que refuerza la capacidad del narcotráfico para erosionar el ámbito de las relaciones bilaterales, es el amplio margen de manipulación política e ideológica que permite la existencia de un fuerte consenso público dentro de Estados Unidos con respecto a este problema. El tema del narcotráfico es utilizado por algunos sectores burocráticos y políticos como instrumento de presión en las relaciones entre México y Estados Unidos, a fin de influir en otras áreas de negociación, que rebasan este ámbito de problemas. Desde el punto de vista de la manipulación política, el manejo público del narcotráfico ha servido para cohesionar el nivel de consenso interno en relación a otros aspectos de política doméstica, como es la migración.

A pesar de ello, las visiones distorsionadas y premisas conceptuales equívocas y parciales, han tendido a dominar el debate político en torno al narcotráfico, creando en la actualidad un campo fértil para la adopción de políticas unilaterales, proliferación de recriminaciones mutuas y la permanencia indefinida de un régimen internacional de combate al narcotráfico desequilibrado, asimétrico e ineficaz.

La negociación y el tratamiento de este problema a nivel bilateral, ha sido asimétrico y el diseño de las políticas, así como la determinación del orden de prioridades se ha originado en Estados Unidos.

El narcotráfico 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 del trabajo. Asimismo, afecta a las relaciones internacionales de los países donde opera. En este sentido, el control del narcotráfico es una cuestión que rebasa el ámbito de interés de los gobiernos e involucra la participación de múltiples actores y a la sociedad en su conjunto.

El manejo internacional del problema del narcotráfico desde la perspectiva norteamericana abarca puntos centrales de su esquema de seguridad nacional como son, entre otros, el terrorismo internacional, la subversión comunista, el potencial de inestabilidad social y política en el tercer mundo, el tráfico de armas, la ayuda económica y militar externa, así como el control sobre sus propias fronteras ante el creciente flujo migratorio.

El perfil político que le ha conferido Estados Unidos al tema del narcotráfico a nivel internacional, ha tenido fuertes efectos negativos en el ambiente político que existe en las relaciones entre México y Estados Unidos. Esto es así, no sólo por el hecho de que el combate al narcotráfico toca áreas muy sensibles de la seguridad nacional y de la política interna en la relación bilateral, si no por el hecho de que el reforzamiento de la política antinarcóticos en Estados Unidos, como respuesta a la creciente presión interna, se ha traducido en la intensificación y multiplicación de presiones unilaterales de índole diversa sobre los principales países productores de drogas en general, y sobre México en particular.

La visión dominante de que la esencia del problema reside en la disponibilidad de estupefacientes y no en la existencia de una demanda interna expansiva, ha llevado a los gobiernos estadounidenses a centrar su acción en el combate al narcotráfico en el frente externo, transfiriendo costos y responsabilidades a los gobiernos de las zonas productoras. Este tratamiento desequilibrado del problema ha sido, en sí mismo, una fuente de tensión y conflicto que ha erosionado el ambiente político de las relaciones bilaterales.

El perfil político que le ha dado México al narcotráfico en los últimos años, es sin duda menor que el que le han otorgado las autoridades norteamericanas, si bien el esfuerzo real que se ha hecho para combatir la producción, comercialización y consumo ha sido permanente y prioritario. Los esfuerzos de México se han centrado en el manejo del problema mediante acciones de carácter jurídico y policiaco tanto en la producción como en la comercialización y el consumo, pero el fenómeno dista de tener el perfil y carácter político que tiene en Estados Unidos. Esto se debe al "bajo consumo nacional", lo que hace que los efectos lesivos del fenómeno en la sociedad, así como su impacto en la economía, sean secundarios a nivel nacional. Sin embargo, en ciertas regiones del país donde el cultivo de amapola y marihuana está ampliamente extendido, el impacto económico y político de los narcodólares y de la acción de los grupos de narcotraficantes es tan importante que permea casi todos los ámbitos de la vida regional.

Esta pauta de repercusiones diferenciadas entre México y Estados Unidos explica en parte el que la incorporación del narcotráfico, como asunto importante de la agenda política bilateral, haya sido resultado principalmente de iniciativas estadounidenses.

Las diferencias de concepción entre México y Estados Unidos, le dan al narcotráfico el carácter de un asunto prioritario de la política bilateral.

La importancia del problema del narcotráfico y de su relación con la seguridad nacional del país, radica en que Estados Unidos sostiene que su seguridad nacional se extiende prácticamente a cualquier parte del mundo. En esta perspectiva, el control externo del narcotráfico en México es fundamental para el gobierno estadounidense, por afectar directamente sus intereses, lo que entra en conflicto directo con la seguridad nacional del país.

Estos hechos muy recientes han sido poco estudiados, debido en gran parte a la insuficiencia de la teoría que plantea interpretaciones de la seguridad nacional considerando enfoques unilaterales y sin tomar en cuenta los aspectos históricos y del desarrollo económico y social que históricamente se propician en la relación bilateral entre países.

En razón de lo anterior, es de gran importancia el estudio de la relación que se establece en el contexto histórico de México y de Estados Unidos en sus relaciones bilaterales y la vinculación con las políticas de seguridad nacional y la incidencia del narcotráfico en ellas. Este es precisamente el objetivo del trabajo que se ha considerado para la elaboración de la tesis profesional, identificando si esta situación se puede traducir en una amenaza a la seguridad nacional de México. Por otra parte, nos interesa utilizar el enfoque histórico y revisar el concepto de seguridad nacional que tradicionalmente se establece en la literatura.

La importancia del trabajo no sólo es teórica sino práctica, ya que se trata de caracterizar sus vínculos y estar en condiciones de formular políticas que contribuyan a la soberanía y a la seguridad nacional del país.

La metodología para la elaboración del trabajo se lleva a cabo en cuatro etapas de análisis; la primera etapa, corresponde al Marco de Referencia, en el cual se establece el problema, su importancia, así como el objeto de investigación, pregunta e hipótesis del trabajo. Además, se presentan los aspectos metodológicos. Su contenido se presenta en el capítulo I.

La segunda etapa analiza las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, identificándolas y caracterizándolas, a fin de relacionarlas con las políticas de seguridad nacional y narcotráfico; estos resultados se presentan en el capítulo II, las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos.

La tercera etapa consiste en el estudio de la política de seguridad nacional de Estados Unidos y sus líneas de acción, en la cual se caracteriza la política que se ha llevado a cabo y se identifican las principales líneas de acción que se han realizado. Posteriormente se analiza el vínculo entre las acciones y las relaciones

bilaterales con los problemas del narcotráfico. La información se presenta en el capítulo III.

En la cuarta etapa, se analiza la política de seguridad nacional en México y sus relaciones con el narcotráfico, contenido que se presenta en el capítulo IV; por último se estudia el vínculo entre las relaciones bilaterales, políticas de seguridad nacional en México y Estados Unidos y el narcotráfico, presentando las conclusiones correspondientes para validar la Hipótesis del trabajo, contenidos que se presentan en el capítulo V.

bienes, de las cuales el Estado de naturaleza es muy inseguro"¹. El Estado es considerado por los individuos como un mecanismo por medio del cual las personas miran en éste el instrumento más adecuado para garantizar su seguridad en contra de las amenazas sociales.

En consecuencia, el Estado debe de procurar seguridad a los individuos que son miembros de una comunidad; se le adjudica el papel de proporcionar seguridad a una comunidad. El análisis contemporáneo toma en consideración que los Estados deben de proporcionar seguridad a sus sociedades, ya que no existe otra estructura que sirva para ello. Cuando no existe el Estado los individuos de una nación no son capaces de actuar en defensa de su seguridad, por lo que el Estado se convierte en la fuente de la seguridad².

La paradoja es que el poder del Estado crece también y este poder representa una fuente de amenazas en contra de la seguridad individual. La estabilidad del Estado no sólo se deriva de su poder centralizado, pero también en el entendimiento de sus ciudadanos que esta amenaza es menor que la que pudiera provenir de la misma sociedad si no existiera este aparato jurídico³. En esta lógica, la existencia del Estado es irreversible, por lo que la seguridad de los individuos está entrelazada con la seguridad del Estado⁴. Por esta idea, se ha equiparado a la seguridad nacional con la seguridad del Estado, en virtud de que la búsqueda de la sobrevivencia y la seguridad del Estado promueve directamente la seguridad de la sociedad, e indirectamente la de los individuos.

Los individuos enfrentan diversas amenazas que emanan directa o indirectamente del Estado. Estas pueden ocupar un lugar importante en la vida de los individuos. Cada amenaza puede ser agrupada en cuatro categorías generales: 1) aquellas resultantes de las leyes domésticas y de su aplicación por parte de la policía; de los individuos e instituciones que imparten la justicia, como son las culpas injustas o la falta de seguridad en las ciudades; 2) aquellas provenientes de la acción directa de las dependencias y políticas del Estado en contra de individuos o grupos. En este sentido, las administraciones burocráticas modernas poseen un enorme rango de poderes legales, por medio de los cuales pueden ejercitar acciones en contra de los ciudadanos en nombre del bienestar de la comunidad; 3) aquellas provenientes de las luchas por el control del aparato gubernamental, dentro de esta categoría se puede encontrar el desorden político de una minoría

¹ Lane O., Arturo, *Lucha ideológica en torno a la seguridad nacional*, Centro de Estudios de la Nacionalidad, primera edición, Santiago de Chile, 1990, pp. 38.

² Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H., "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, 1990, pp. 45.

³ Buzan, Barry, *People, State and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pp. 38.

⁴ *Ibidem*, pp. 39.

CAPÍTULO I

MARCO DE REFERENCIA

1. Planteamiento del Problema

1.1. Justificación e Importancia del tema

El narcotráfico, identificado por el conjunto de actividades ilegales relacionadas con la producción, procesamiento, transporte y comercialización de estupefacientes, ha adquirido la dimensión de fenómeno social. Al gran consumo nacional e internacional, se suma el involucramiento de instancias gubernamentales: policiales, judiciales y militares, permeadas por el enorme potencial económico de las organizaciones criminales dedicadas a esa actividad.

La organización de la producción y comercialización de las drogas configura sus sistemas de operación más allá de los marcos nacionales, en una compleja red donde sólo se distinguen países productores, de tránsito y consumidores.

A la vez se ha dado un acelerado crecimiento y desarrollo de esta actividad sin precedentes, sobre todo en los últimos 20 años. En este proceso han jugado un papel determinante tanto el aumento del cultivo, propiciado por el incremento de la pobreza entre la población rural de países proclives al cultivo de estupefacientes, como otros factores tecnológicos e institucionales como son: el avance en las comunicaciones y la corrupción de los políticos y servidores públicos, muchas veces coludidos con el narcotráfico. Por su parte, los narcotraficantes han recurrido a procedimientos más sofisticados en sus formas de operación. De tal forma que al interior del Estado, sus estructuras e instituciones fundamentales, se han convertido en la amenaza de su existencia y legitimidad.

En virtud de ello, es que se ven afectadas las estructuras básicas de la sociedad y la economía, por sus efectos nocivos a la integridad de las instituciones nacionales, al comportamiento de la economía, a la estabilidad política y social, y lo que vendría a ser la suma de sus efectos: la seguridad nacional del Estado.

Sin embargo, la interrelación entre los diversos actores que participan en el narcotráfico a nivel mundial se caracteriza por un lado, por la interacción de asociación y conflicto entre los cárteles de las drogas y por el otro, por las acciones bilaterales y multilaterales de los gobiernos involucrados.

El problema del narcotráfico, se acrecienta entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos de América, con una connotación especial, por el hecho de constituir el mercado norteamericano el mayor en el plano mundial y México la vía natural de acceso. En este amplio y complejo contexto; juegan un papel importante razones de orden histórico, económico, cultural y geográfico,

destacando el hecho de compartir una frontera común de más de 2 mil kilómetros cuadrados con el mayor tráfico de personas a nivel mundial.

El manejo aislado de las acciones en contra del narcotráfico, si bien persiguen el mismo objetivo, en lo general y en la relación bilateral difieren en cuanto a la concepción del problema y a las formas de combatirlo, particularmente en base a la condición de las partes, al trasfondo histórico de la relación y a la presencia de factores determinantes o condicionantes de la misma.

El narcotráfico desde el punto de vista estadounidense es una amenaza a su esquema de seguridad nacional, particularmente por las operaciones de producción y tránsito que se desarrollan en México hacia el mercado norteamericano. Además, se caracteriza por la prioridad que le da al combatirlo fuera de su territorio, dado los problemas que se presentan supuestamente en México, como son la complicidad de ciertas autoridades, lavado de dinero e inclusive el desinterés del gobierno para desarrollar acciones eficaces en su contra.

No obstante, México considera al narcotráfico como un problema que amenaza su seguridad nacional, a partir de consideraciones diferentes, entre las que sobresalen que el problema en buena medida erosiona a las instancias gubernamentales, debido al potencial económico que genera.

Las diferencias de concepción entre México y Estados Unidos, le dan al narcotráfico el carácter de un asunto prioritario en la relación bilateral.

La importancia del problema del narcotráfico y de su relación con la seguridad nacional del país, radica precisamente en que Estados Unidos sostiene que su seguridad nacional se extiende prácticamente a cualquier parte del mundo. En esta perspectiva, el control externo del narcotráfico en México es fundamental para el gobierno estadounidense, por afectar directamente sus intereses, lo que entra en conflicto directo con la seguridad nacional mexicana. Es esta situación, la que ha motivado el origen y desarrollo del presente trabajo.

En consecuencia, el propósito es el de analizar las relaciones entre la política de seguridad nacional de México y Estados Unidos, las relaciones bilaterales y los problemas del narcotráfico, así como sus implicaciones para la seguridad nacional del país.

De hecho, se parte de la hipótesis, de que existe una estrecha y creciente vinculación entre las relaciones bilaterales, las políticas de seguridad nacional y los problemas de narcotráfico en la relación de Estados Unidos y México, lo que ha propiciado que los Estados Unidos intervengan en la toma de decisiones nacionales y en la seguridad nacional del país.

La importancia de este tema es indiscutible y este trabajo pretende plantear el problema, así como reflexionar sobre sus características y elementos principales. Al respecto, son clara evidencia los problemas del proceso de certificación de los Estados Unidos y la "crisis de confidencialidad", surgida al descubrirse el vínculo entre el comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el general Jesús Gutiérrez Rebollo, con los mandos militares y políticos, así como con narcotraficantes; incluso este deterioro aunado al del sistema político, con el aumento de la injerencia de los Estados Unidos en la política interna y externa, refuerza la importancia de esta temática y la necesidad de que estudios posteriores profundicen en ello.

1.2. Objetivos

El objetivo general del trabajo es el de analizar las relaciones entre México y Estados Unidos que se establecen entre las relaciones bilaterales, políticas de seguridad nacional y narcotráfico, indagando la amenaza que representa el narcotráfico a la seguridad de México.

Los objetivos particulares, son los siguientes:

- a) Analizar las características de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, identificando los temas de la agenda bilateral y la importancia del narcotráfico.
- b) Examinar la política de seguridad nacional de Estados Unidos y líneas de acción y su relación con el narcotráfico.
- c) Estudiar la política de seguridad nacional de México y su relación con los problemas del narcotráfico.
- d) Identificar las relaciones que se establecen entre México y Estados Unidos en sus relaciones bilaterales, política de seguridad nacional, destacando el papel e importancia del narcotráfico para la seguridad nacional del país.

1.3. Delimitación semántica de los conceptos básicos

A fin de precisar la interpretación que se hace de los principales conceptos básicos que se emplean en este trabajo, se presentan a continuación, señalando las consideraciones y aspectos que se tomaron en cuenta para su utilización.

Dada la diversidad de interpretaciones conceptuales, se realizará una revisión conceptual de los principales términos que se utilizaron, para ello se ha dividido el análisis conceptual en dos partes. En la primera, se plantean los conceptos básicos de Estado, Nación, Territorio, Gobierno y Soberanía, Interés Nacional y del Estado, así como el Narcotráfico. Posteriormente, en la segunda etapa del

análisis se concentra en el concepto de Seguridad Nacional, estableciendo su relación con el Narcotráfico.

1.3.1. Conceptos básicos

1.3.1.1. El Estado

Existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad nacional que necesitarían un poco más de elaboración. En primer lugar, la concepción tradicional le confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. En segundo lugar, esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado, es la protección de los legítimos intereses nacionales. Tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados.

El individuo desde su aparición en la tierra ha buscado su seguridad, ya que durante los primeros años de su existencia no había un mecanismo que vigilara por ella. Las teorías filosóficas que se desarrollaron en la antigüedad se centraron en la necesidad del hombre por buscar el apoyo de otros seres humanos. Aristóteles consideró al hombre como un animal político, por lo que algunos teóricos parten de esta calificación del hombre para explicar la creación de las sociedades.

Más tarde, Thomas Hobbes postuló su teoría del Estado de naturaleza, que la vida de los individuos de una comunidad se conduce de manera anárquica. Esta anarquía está marcada por inaceptables y altos niveles de amenazas sociales existentes en un mundo en caos, ya que no existe una autoridad competente que vigile los intereses particulares de los individuos. Debido a que existe un caos en la sociedad, los individuos se ven obligados, o motivados, a sacrificar parte, o alguna, de sus libertades, a fin de mejorar los niveles de seguridad de la comunidad para proteger sus bienes, entre otras cosas. En este proceso el gobierno y el Estado nacen para cumplir entre otras funciones la de proteger los intereses de la sociedad y en consecuencia la de los individuos.

Según Hobbes, las personas fundan los Estados para defenderse de la invasión de extranjeros y de las amenazas o ataques de otros individuos, para estar seguros de que nadie les arrebatará sus comercios e industrias, así como los frutos de la tierra para poder alimentarse y vivir tranquilamente.

Paralelamente, John Locke argumentó: "el hombre se pone bajo la tutela del Estado para preservar su propiedad, en otras palabras su vida, libertad y sus

bienes, de las cuales el Estado de naturaleza es muy inseguro¹. El Estado es considerado por los individuos como un mecanismo por medio del cual las personas miran en éste el instrumento más adecuado para garantizar su seguridad en contra de las amenazas sociales.

En consecuencia, el Estado debe de procurar seguridad a los individuos que son miembros de una comunidad; se le adjudica el papel de proporcionar seguridad a una comunidad. El análisis contemporáneo toma en consideración que los Estados deben de proporcionar seguridad a sus sociedades, ya que no existe otra estructura que sirva para ello. Cuando no existe el Estado los individuos de una nación no son capaces de actuar en defensa de su seguridad, por lo que el Estado se convierte en la fuente de la seguridad².

La paradoja es que el poder del Estado crece también y este poder representa una fuente de amenazas en contra de la seguridad individual. La estabilidad del Estado no sólo se deriva de su poder centralizado, pero también en el entendimiento de sus ciudadanos que esta amenaza es menor que la que pudiera provenir de la misma sociedad si no existiera este aparato jurídico³. En esta lógica, la existencia del Estado es irreversible, por lo que la seguridad de los individuos está entrelazada con la seguridad del Estado⁴. Por esta idea, se ha equiparado a la seguridad nacional con la seguridad del Estado, en virtud de que la búsqueda de la sobrevivencia y la seguridad del Estado promueve directamente la seguridad de la sociedad, e indirectamente la de los individuos.

Los individuos enfrentan diversas amenazas que emanan directa o indirectamente del Estado. Estas pueden ocupar un lugar importante en la vida de los individuos. Cada amenaza puede ser agrupada en cuatro categorías generales: 1) aquellas resultantes de las leyes domésticas y de su aplicación por parte de la policía; de los individuos e instituciones que imparten la justicia, como son las culpas injustas o la falta de seguridad en las ciudades; 2) aquellas provenientes de la acción directa de las dependencias y políticas del Estado en contra de individuos o grupos. En este sentido, las administraciones burocráticas modernas poseen un enorme rango de poderes legales, por medio de los cuales pueden ejercitar acciones en contra de los ciudadanos en nombre del bienestar de la comunidad; 3) aquellas provenientes de las luchas por el control del aparato gubernamental, dentro de esta categoría se puede encontrar el desorden político de una minoría

¹ Lane O., Arturo, *Lucha ideológica en torno a la seguridad nacional*, Centro de Estudios de la Nacionalidad, primera edición, Santiago de Chile, 1990, pp. 38.

² Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H., "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, 1990, pp. 45.

³ Buzan, Barry, *People, State and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pp. 38.

⁴ *Ibidem*, pp. 39.

del Estado, que cuente con mecanismos para la transferencia del poder por medio de la vía violenta, como el terrorismo; y 4) aquellas provenientes de las políticas de seguridad externas, en este contexto el Estado debe proveer protección a sus ciudadanos de las intervenciones extranjeras, ataques e invasiones.

Por otra parte, los derechos que la sociedad le otorga por medio del Estado a los individuos de la misma puede afectar a la seguridad del Estado, ya que estos o ciertos grupos sociales pueden convertirse en una amenaza a la seguridad del Estado, como asesinos, terroristas, separatistas, revolucionarios o ciudadanos comunes.

En los Estados desarrollados como en algunos en vías de desarrollo, han utilizado el concepto de seguridad nacional para justificar el autoritarismo de las élites dominantes, lo que algunas veces provoca la persecución de los grupos políticos opositores como en los países Sudamericanos durante la década de los años 1960 y 1970, para contrarrestar a los partidos socialistas y comunistas de la región. En consecuencia, la seguridad nacional deja abierta la posibilidad de intervención en un Estado con los que se tengan diferencias políticas, económicas o de cualquier otra índole⁵.

1.3.1.2. Los elementos constitutivos del Estado

El Estado es la principal unidad política a nivel nacional y por lo tanto es el representante ante el sistema internacional, por lo que el ámbito de acción del Estado-nación "es el área donde se puede producir y reproducir con independencia los elementos de su identidad propia en términos económicos, políticos, sociales y militares"⁶. Todos los problemas que se encuentran dentro de esa área no pueden ser negociados, ya que si se negociara uno de estos temas con algún otro Estado se pondría en grave peligro la seguridad nacional.

El Estado es un cuerpo político integrado por el conjunto de personas que habitan en un territorio determinado y obedecen a una autoridad común. En esta definición aparecen los tres elementos básicos del Estado: 1) el pueblo, que es la totalidad de sus habitantes; 2) el territorio, que es el ámbito espacial o la porción geográfica sobre la que se asienta; y 3) el poder, que es la autoridad encargada de lograr los fines comunes.

Para analizar como funciona la seguridad nacional desde y hacia el Estado, es necesario estudiar brevemente sus componentes, ya que si se redujera al Estado

⁵ Sharp, Gene, "En torno a la definición de Seguridad Nacional" en Aguayo Quezada y Bagley, (comps.), Op. Cit., pp. 91.

⁶ Velez, Silvia E., "Propuesta de un modelo analítico de la seguridad nacional" en *Relaciones Internacionales*, México, FCPyS, UNAM, No. 58, abril-junio de 1993, pp. 56.

solamente a las instituciones gubernamentales, la política de seguridad nacional no podría ser bien entendida.

a) La Nación

La nación o población es el conjunto de personas que habitan en un determinado territorio en un momento dado. La nación está unida a vínculos de raza, idioma, religión e historia. Por lo que la nación es un conjunto abstracto de las características especiales que distinguen a un grupo de hombres que la forman⁷.

Cabe destacar que tanto a nivel teórico como práctico frecuentemente se confunden los términos de Estado y Nación, debido a que involucra los conceptos de pueblo, raza, país, etnia, patria, etc.

b) El Territorio

El territorio es la porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación. Políticamente el territorio se caracteriza por ser el ámbito dentro del cual el Estado ejerce plenamente su poder y soberanía, dictando las leyes y obligando a que se cumplan. Geográficamente, el territorio se reconoce por las fronteras físicas o límites concretos que precisan su extensión. El territorio es inviolable, según las normas del Derecho Internacional Público, por lo que toda intromisión en su interior de elementos extraños puede ser rechazada, incluso por la fuerza.

c) El Gobierno

El gobierno "es una organización compuesta de numerosas dependencias bajo el mando y coordinación de un jefe del Estado (poder ejecutivo), que tiene la habilidad y la autoridad para hacer e implantar leyes para toda la población, así como los parámetros de reglas para otras organizaciones sociales en un territorio dado, usando la fuerza si es necesario para hacer cumplir las leyes"⁸.

Por tanto, el gobierno es la acción y efecto de gobernar o gobernarse. En sentido estricto, se llama gobierno al conjunto de un país, como son los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como todas aquellas ramas que dependan de estos poderes.

⁷ Porrúa, Francisco P., *Teoría del estado, -teoría política-*, vigésimo tercera edición, México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 264.

⁸ Buzan, Op. Cit., pp. 59.

1.3.1.3. Otros conceptos

a) La Soberanía

Se entiende por soberanía la capacidad que tienen los Estados de autogobernarse sin que exista otro organismo o Estado supranacional que le imponga condiciones para su existencia. Según Bobbio, "la soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado"⁹.

Según su acepción clásica la soberanía es un poder que no está sujeto a otro poder¹⁰. Se entiende como una autoridad que se sustenta para tomar decisiones y para ponerlas en vigor, y es poseída sólo por el Estado según el Derecho Internacional. Puede decirse que la soberanía se expresa por tres factores principales: la independencia del exterior, el dominio pleno en lo interno, es decir dentro de los límites del Estado (relacionándose con el principio de la no intervención), así como por la igualdad de todos los Estados dentro de la sociedad internacional.

Un Estado es soberano en la medida que hace que sus decisiones, leyes u otros mecanismos sean respetados por los otros Estados. Un Estado puede perder la soberanía en la medida que otros Estado le impongan ciertos patrones de conducta o decisiones para que lleve a cabo dentro de su territorio. Por lo que el concepto de soberanía hace referencia a que un pueblo pueda tomar sus propias decisiones, es decir pueda autogobernarse.

b) Interés Nacional

La seguridad nacional está estrechamente relacionada con el interés nacional de cada Estado. El interés nacional se utiliza para describir, explicar o evaluar las fuentes o la idoneidad de la política exterior de un Estado, como instrumento de la acción política. Este interés sirve para justificar, denunciar o proponer determinadas políticas, ya que el Estado está dispuesto a luchar por la preservación de sus intereses nacionales vitales.

Para Morgenthau el interés nacional "es la norma constante por la cual ha de juzgarse y dirigirse la acción política", además agrega "que los objetivos de la política exterior han de ser definidos en función del interés nacional"¹¹.

⁹ Cfr. Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, 1976, pp. 1534 a 1540.

¹⁰ Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Ed. Porrúa, 1986, pp. 91.

¹¹ Morgenthau, Hans, *Politics among the Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Konopf, segunda edición revisada y aumentada, 1954, pp. 9.

El concepto está conformado por un conjunto de principios políticos que están basados en consideraciones éticas, culturales, sociales, históricas, económicas y geográficas. Estos factores juegan un papel importante en la definición del interés nacional, que tendrá como objetivo consolidar el proyecto nacional.

Todos los Estados consideran como parte de su interés nacional el mantener a salvo su soberanía y territorio. En este contexto, el Estado debe de crear un mecanismo para proteger sus fronteras y sus instituciones, por ello los ejércitos y/o fuerzas armadas de los Estados.

c) El Interés de la Nación

El Estado como una institución formada por la sociedad debe perseguir el bien común, un bien que beneficie a toda la población, por lo que "el bien común perseguido por el Estado es el bien público"¹². Como el interés público queda a cargo del Estado, que es el mecanismo que interpreta el interés general de la población a través de canales e instituciones nacionales pertinentes, como pueden ser los partidos políticos. Por ello, el interés común del que el Estado es depositario es el interés de la nación.

d) El Interés del Estado

Además de representar el interés de la nación, el Estado tiene un interés público, el cual consiste en el bien del Estado en cuanto institución política. Este interés público tiene dos puntos principales: "la existencia y conservación del Estado"¹³.

Los gobernantes de un Estado son quienes en un momento dado determinan cuales son los intereses nacionales vitales de un Estado y como deben de defenderse en caso de que sean amenazados. En la mayoría de los Estados, "la responsabilidad y la prerrogativa se centra primero en el presidente, cuya autoridad en estas cuestiones es asombrosa. En segundo lugar, el Congreso"¹⁴, que es el órgano público que representa la voluntad popular. Por ello, el interés nacional de un Estado tiende a recaer en la decisión de un sólo hombre o de un aparato gubernamental, por lo que las resoluciones que se tomen para definir el interés vital de un Estado, algunas veces puede no coincidir con el interés de la mayoría de la población.

El interés nacional casi no tienen una relación con la realidad objetiva. Un Estado determina por si mismo cuales son sus intereses vitales a través de sus gobernantes, quienes realizan esta tarea toman en cuenta sus propios juicios, los

¹² Porrúa, Op. Cit., pp. 277.

¹³ Ibidem, pp. 283.

¹⁴ Brodie, Bernard, *Guerra y Política*, México, Ed. FCE, 1978, pp. 346.

cuales pueden ser falibles, así como parciales, en la interpretación de los intereses vitales del Estado.

e) Narcotráfico

El concepto del narcotráfico se entiende como el conjunto de actividades ilegales ligadas a la producción, distribución y consumo de estupefacientes, estos últimos incluyen entre otros: cannabis sativa (indica y americana, su resina, preparados y semillas), cocaína, concentrado de paja, codeína, heroína, morfina y opio¹⁵.

1.3.2. El análisis del concepto de Seguridad Nacional

Cabe aclarar que el concepto de seguridad nacional, antes de proponer la forma en la que se utilizará, se examina a fin de identificar tanto la connotación ideológica, como los enfoques unilaterales, que destacan los aspectos políticos. Por otra parte, se analizan los conceptos que tradicionalmente se aceptan en México, identificando los elementos que se emplean para su explicación y comentando sobre su suficiencia.

1.3.2.1. Connotación ideológica del concepto de Seguridad Nacional

La interpretación de la seguridad nacional internacionalmente utilizada, se basa en la concepción que tienen los Estados Unidos, la cual se concentró excesivamente en temas de defensa militar con una gran carga ideológica -anticomunista-. Por lo que las definiciones amplias de seguridad nacional se han utilizado para justificar las intervenciones o usurpar el poder político y recurrir a la represión interna. Asimismo, esta ampliación del concepto ha provocado que carezca de especificidad o claridad analítica. En consecuencia, se limitó el uso del concepto a temas de defensa nacional que involucren amenazas de agresión o subversión externas.

El concepto tradicional se construyó en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna, y no para tomar en cuenta el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos y la democracia institucionalizada.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convierte en la superpotencia destacando como consecuencia el predominio que ejerce sobre la teoría y la práctica de la seguridad nacional occidentales. En la teoría y en su impacto en la toma de decisiones ha sido determinante. Los debates académicos y políticos sobre seguridad, han tenido como referente los supuestos,

¹⁵ Procuraduría General de la República, *El control de Drogas en México, Programa Nacional 1989-1994, Evaluación y Seguimiento*, México, PGR, 1992, pp. 122.

percepciones e intereses de funcionarios y académicos estadounidenses, inmersos en las teorías "realistas" del poder y preocupados por las rivalidades entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

A pesar de la importancia del concepto de seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales, es un término con diferentes interpretaciones y dimensiones teóricas y prácticas, que frecuentemente se utiliza para reconocer o desconocer la legitimidad de políticas nacionales.

Su utilización ideológica y militar, destaca en América Latina, por un buen número de gobiernos antidemocráticos de la región, encabezados por militares, durante el período de la llamada Guerra Fría. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a demócratas, sindicalistas y militares de izquierda, acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación.

La doctrina norteamericana de la seguridad nacional, en su aplicación en América Latina, consistió en incrementar el papel político de las fuerzas armadas, a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del Continente Americano y garantizar la estabilidad política interna. Ello ha supuesto preparar a dichas fuerzas armadas no sólo para la práctica de un tipo de guerra limitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales y económicos del país.

Sin embargo, las nuevas circunstancias internacionales, particularmente aquellas que se refieren a crisis de violencia generalizada cuya naturaleza no se lograba explicar por el simple calificativo de confrontación Este-Oeste que impulsaba la visión estadounidense, motivaron una revalorización de la seguridad nacional empleada como razón de Estado¹⁶.

En la actualidad el concepto se ha ampliado, ya que el término de seguridad en Estados Unidos se ha convertido en un símbolo político muy poderoso y los desacuerdos sobre sus prerrequisitos y sus medios son materia de un intenso debate político. El discurso político habitual rara vez lo restringe a la capacidad de un Estado-nación de defender sus fronteras de la invasión extranjera. Hoy en

¹⁶ La razón del Estado es "la exigencia de seguridad nacional del Estado", que impone determinadas conductas a los gobernantes del Estado. Asimismo, la razón de Estado afirma que "la seguridad nacional del Estado es una exigencia de tal importancia que los regidores de los Estados se ven constreñidos, para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales, políticas, económicas que consideran a su vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro". Cfr. Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, nueva edición enteramente revisada y aumentada, Siglo XXI editores, 1991, pp. 1338.

día, los políticos argumentan que la seguridad nacional está amenazada por diversos acontecimientos y condiciones que no están relacionadas con lo militar, entre otros destacan la ola de drogas ilegales que inunda a Estados Unidos. La lucha entre diferentes ideologías por obtener el control de la definición de seguridad nacional se ha convertido en parte de la pugna por el control del poder nacional.

Es por lo que resulta necesario recurrir a bases diferentes: construir un concepto que especifique cuáles son las relaciones entre los aspectos económicos, sociales, políticos y militares con la seguridad nacional. Pese a que no hay duda de que se trata de una labor difícil, se considera que mediante su precisión teórica y su aplicación práctica, se pueden proponer algunos de los elementos más significativos que hay que tomar en cuenta para su comprensión y análisis.

1.3.2.2. Enfoque político del concepto de Seguridad Nacional

Tradicionalmente la mayoría de los estudios realizados sobre seguridad nacional están basados en el concepto de poder y paz. Aquellos quienes están en favor de aprovechar la fuerza del poder provienen principalmente de la escuela realista de relaciones internacionales, representada principalmente por E. H. Carr y Hans Morgenthau, a finales de la década de 1940. Esta escuela propone que el poder puede resolver los problemas básicos del sistema internacional, además que este factor guía la conducta nacional de los actores. Otros quienes están a favor de encauzar el concepto de seguridad hacia la paz son asociados con la escuela idealista, que enfocó su atención sobre el uso esencial de la guerra¹⁷.

Hasta la década de 1980 estas dos aproximaciones dominaron la teoría de la seguridad nacional. Los realistas tienden a ver la seguridad como un derivado del poder: un actor con suficiente poder puede alcanzar una posición dominante, lo que podría traer como resultado su seguridad. Sin embargo, los idealistas tienden a ver la seguridad como una consecuencia de la paz, es decir una paz constante podrá proveer paz para todos los Estados.

La seguridad nacional esta sobrepuesta y vinculada estrechamente con el concepto de poder. El realismo político o *Real Politik* sobrepone al poder, como centro de los estudios políticos, que tuvo su auge durante la Segunda Guerra Mundial y después de la segunda posguerra. Por lo que los Estados fueron percibidos como objetos encerrados dentro de una lucha de poder, por lo que la seguridad fue vista como un derivado del poder, especialmente del poder militar. Asimismo, durante el período conocido como la Guerra Fría, "el poder podría convertirse en la esencia de la seguridad en situaciones de intensa

¹⁷ Véase Buzan, Op. Cit., pp. 2.

confrontación o conflicto, pero asumiendo que cada una de las identidades siempre asumía los riesgos de vaticinar su propia autodestrucción"¹⁸.

El término de seguridad nacional sirvió y ha servido, durante mucho tiempo, a los políticos como frase retórica y a los líderes militares para definir sus objetivos políticos. Pero en los últimos años éste ha sido adoptado por los científicos sociales para referirse tanto a un concepto analítico como a un campo de estudio. En este sentido, cuando los científicos sociales usan el concepto de seguridad nacional, aluden por lo general, a la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas externas.

El concepto contemporáneo de seguridad nacional fue definido por Walter Lippman en 1943, argumentando que "una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra"¹⁹.

Este término estaba indirectamente relacionado con las acciones militares y estratégicas de un Estado, principalmente. Sin embargo, con los rápidos cambios en el sistema internacional y con los nuevos problemas que afectan a los Estados hacia su interior se ha relacionado a este concepto a aquellos problemas que lesionan también a la población, la economía, la política y lo militar.

En la actualidad, el término ha sido utilizado de diferentes formas y ha tenido variados significados, según el enfoque que le quiera dar el gobierno y/o administración en turno de un Estado, y aun es diferente entre los analistas de la seguridad nacional. Por lo que las definiciones consideran, algunas de manera implícita, al Estado como la entidad jurídica que le da vida a la política de seguridad nacional, por lo tanto esta política tiene como principal objetivo la seguridad del Estado²⁰.

Para Rockwell y Moss, la concepción tradicional del concepto de seguridad nacional "le confiere al Estado -al gobierno nacional- el papel de agente que proporciona la seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. Esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales. Mientras que, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados, que por su parte están actuando para proteger lo que consideran como su interés legítimo"²¹.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 8.

¹⁹ Lippman, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little, 1943, pp. 5.

²⁰ Véase Rockwell y Moss, *Op. Cit.*, pp. 45.

²¹ *Ibidem*, pp. 45.

Hoy en día, el término está cambiando para adecuarse a las transformaciones mundiales de la globalización y regionalización, en un mundo donde la bipolaridad ha dejado su lugar al llamado mundo unipolar.

Para los seguidores de la escuela realista, la estructura del sistema internacional es anárquica en el contexto político internacional de seguridad. En este sentido, anarquía significa la ausencia de un gobierno central. Por lo que en el sistema internacional, el gobierno reside en las unidades del sistema que son los Estados. Si estas unidades con gobierno son los Estados, entonces estos claman soberanía. Los Estados al demandar soberanía automáticamente niegan el reconocimiento de cualquier autoridad política más alta, un sistema de soberanía de Estados es por definición políticamente estructurada como una anarquía²².

El sistema de anarquía o desorden impone dos condiciones al concepto de seguridad que son: 1) los Estados son los principales objetos de referencia de seguridad, porque ellos son la estructura que impone el orden y la más alta fuente de autoridad gubernamental. Esto explica porque el Estado debe de instrumentar una política de seguridad nacional y; 2) aunque los Estados son el principal objetivo de seguridad, la dinámica de seguridad nacional está altamente relacionada con la interdependencia entre los Estados. Las inseguridades domésticas podrían; no dominar la agenda de seguridad nacional, pero las amenazas externas casi siempre constituyen un mayor elemento del problema de seguridad.

Sin duda en las instituciones políticas, la seguridad nacional es consustancial a la existencia del Estado-nación, ya que es uno de los fundamentos constitutivos de un país, conjuntamente con su territorio y población. Destacan los diversos elementos que se consideran en la formulación de la política de seguridad nacional, sobre todo aquellos que surgen de situaciones geopolíticas estratégicas, así como de las amenazas que se generan por los movimientos migratorios

La seguridad nacional considera de manera implícita la protección a la población, la defensa del territorio y del gobierno en contra de un ataque, que en términos tradicionales significaría defensa. Pero el concepto de seguridad nacional tiene un significado más extenso, este implica protección a la estabilidad política y económica y a sus relaciones complejas, que al carecer de ellos puede propiciar la amenaza a los valores fundamentales y la entereza del Estado-nación.

El problema de la seguridad nacional se justifica tanto en la defensa de los gobiernos como en relación a la del Estado como institución política, normalmente interrelacionados en forma compleja, para incrementar su influencia sobre la política interior y exterior. El gobierno puede asumir que tiene sus propios intereses organizacionales e individuales; aparte de los intereses que él mismo

²² Véase Buzan, Op. Cit., pp. 21.

representa. Factor por el cual el gobierno puede incrementar sus poderes contra sus oponentes internos. "La principal función política de la seguridad nacional es el justificar el uso de la fuerza, en algunas ocasiones, esta justificación es más legítima en la esfera internacional que en el terreno doméstico, pero si la seguridad nacional puede ser invocada, entonces esta adquiere gran legitimidad en el ámbito doméstico"²³.

Sin embargo, no todos los Estados plantean la misma política de seguridad nacional para atacar las diferentes amenazas a nivel nacional. Algunas veces, los gobiernos tienen una gran tentación para apelar a la seguridad nacional en su propia defensa al identificar una oposición política interna o hacia las políticas de algún Estado extranjero.

La pérdida del territorio, la explotación y aprovechamiento externo del mismo, en los países que por su situación geopolítica ocupan posiciones estratégicas son considerados con una alta prioridad para su seguridad nacional. Este es el caso de algunos Estados, como: Turquía, Egipto y Panamá por sus canales acuáticos; y el de los países del Medio Oriente por sus recursos petroleros. Estos Estados pueden fácilmente encontrar que esta ventaja puede ser una fuente de amenaza para sus Estados, debido a que estos factores promueven una intervención o ataque por parte de un Estado extranjero.

Una amenaza diferente, aunque más compleja para el Estado puede encontrarse en las migraciones humanas, ya que afecta la integración de la sociedad, especialmente cuando los migrantes son de un nivel cultural y/o étnico diferente, del que tienen los residentes de ese país. El temor de ser invadido por extranjeros es un tema importante de la agenda política, por lo que es fácil introducir esta cuestión como un problema de seguridad nacional.

El Estado descansa en una base física, la protección del territorio y la población se vuelve un objetivo de la seguridad nacional. Para todos los Estados, la seguridad nacional está abocada en la protección de sus componentes de las amenazas externas e internas. En este sentido, "el concepto de seguridad nacional requiere un objeto nacional como su punto de referencia"²⁴.

Debido a ello, las diferencias entre los Estados fuertes y débiles y sus problemas de seguridad nacional difieren considerablemente. Un Estado siempre debe defenderse en contra de una acción subversiva, tanto externa como interna, en su política por agentes e intereses externos, pero para un Estado fuerte el concepto de seguridad nacional está enfocado principalmente en la defensa de su independencia, identidad política y en la manera de vivir de la población, de amenazas extranjeras. Sin embargo, los Estados débiles tendrán un serio interés

²³ *Ibidem*, pp. 89.

²⁴ *Ibidem*, pp. 101.

hacia las amenazas domésticas hacia su propia seguridad. Estas amenazas pueden tomar muchas formas, incluyendo golpes militares, movimientos guerrilleros o secesionistas, insurrecciones masivas y políticas. La fragmentación de la política interna y la violencia política también hacen del Estado un objeto excepcionalmente vulnerable a la penetración de intereses políticos extranjeros.

A pesar de la importancia de los elementos antes considerados sobre el enfoque político de la concepción de seguridad nacional, se estima conveniente establecer su vínculo con los problemas de desarrollo, así como considerar el contexto histórico y social en que se inscriben. Destacando las condiciones históricas de las relaciones complejas que se establecen entre la política de seguridad nacional y los elementos económicos, políticos y sociales que interactúan para su reorientación y cambio. Es esta concepción la que se utiliza para el presente trabajo, a partir de la cual se espera identificar y relacionar la política de seguridad nacional con los elementos del desarrollo económico, político y social que han incidido en México. Por lo que se incluirá en la explicación y precisión teórica de un concepto de seguridad nacional, no ideológico e integral que comprenda tanto los aspectos políticos, como los económicos y sociales²⁵.

1.3.2.3. Las limitaciones del concepto de Seguridad Nacional en México

Además del contenido ideológico y del enfoque unilateral del término de seguridad nacional, complica su comprensión la falta de claridad y precisión de los elementos que se utilizan para su explicación. De la revisión que se ha hecho del concepto por algunos académicos en México, destaca su imprecisión e inexactitud, lo que sin duda tiene repercusiones en la toma de decisiones para la seguridad nacional del país.

Es generalmente aceptado en documentos oficiales y en el ambiente académico, la siguiente definición de seguridad nacional: "el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación...."²⁶. No obstante, esta definición presenta limitaciones, ya que no precisa los conceptos de soberanía, independencia e interés nacional.

Además en el caso de México, su interpretación se complica más aun, por la influencia del sistema político mexicano, por el papel hegemónico que tradicionalmente han tenido en la política nacional, la presidencia de la República, y por la presión externa de Estados Unidos.

²⁵ Notas tomadas de la clase de Política Exterior de México II de la maestra Ma. Luisa Garza, México, FCPyS, UNAM, 1998.

²⁶ Aguayo Quezada y Bagley, (comps.), Op. Cit., pp. 12.

En el caso de los conceptos de soberanía e independencia, la confusión se debe a que ambos se usan frecuentemente como sinónimos, en ambos casos se refiere a "la capacidad del Estado para poder tomar por sí y ante sí, sus decisiones políticas básicas en lo interno y en lo externo, sin subordinarlas a los intereses de otro u otros miembros o estructuras de la comunidad internacional"²⁷. En la realidad, la independencia y la soberanía de los Estados nacionales siempre ha sido relativa, destacando esta característica en el caso de los Estados débiles o periféricos, como es el de México.

Las dificultades que presenta el término de seguridad nacional mexicana, "no surgen sólo de la historia política del país o de la imprecisión teórica del término, sino por la naturaleza histórica de la formación nacional mexicana". México, como muchos otros países, surgió como actor independiente en el ámbito internacional a principios del siglo pasado, sin tener aun las características sociales de un verdadero Estado nacional integrado económica, política y socialmente. "Durante una buena parte del siglo XIX, las profundas divisiones políticas, sociales y raciales heredadas de la época colonial, así como el regionalismo y la incomunicación interna, hicieron que la nación mexicana fuera por un tiempo una sociedad prenacional, por lo que su seguridad nacional se vio muy afectada por ese hecho"²⁸.

Bajo esas condiciones, "la defensa del interés nacional -interés básicamente teórico, puesto que la nación aun estaba por constituirse- 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"²⁹ como fueron principalmente: la secesión de las regiones, el imperialismo europeo y el expansionismo norteamericano.

A partir del fin de la Revolución de 1910, "el esfuerzo del país en materia de seguridad nacional dejó de centrarse en la defensa territorial, para concentrarse hasta fechas muy recientes en dos áreas con poco o nulo contenido militar: 1) ampliar su capacidad de autodeterminación política vis-à-vis Estados Unidos, y 2) promover el desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo". De hecho, "esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario, que a su vez, fue la columna vertebral de la política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político de 1982"³⁰.

Por motivos internos y factores externos, México vive una rápida transformación que se refleja en la forma como se utiliza la noción de seguridad nacional.

²⁷ *Ibidem*, pp. 12.

²⁸ *Ibidem*, pp. 13.

²⁹ *Ibidem*, pp. 13.

³⁰ Meyer, Lorenzo, "The United States and Mexico: The historical structure of their conflict", en *Journal of International Affairs*, No. 2, Vol. 43, invierno de 1990, pp. 259 a 271.

Aunque la reflexión es reciente, "en el discurso y la práctica oficiales se distinguen dos concepciones encontradas e incompatibles. Por un lado, se maneja una definición amplia que equipara a la seguridad con el desarrollo, la democracia y la Independencia. Por el otro, se mantiene esa visión tradicional que iguala la seguridad nacional con la interna y con el control de las oposiciones por medios autoritarios"³¹.

El período de Carlos Salinas de Gortari "aceleró una revolución económica estructural" que propició la privatización de la economía, la reducción en el tamaño del Estado y una apertura de la economía al exterior, ya que éstas tienen repercusiones internas porque, entre otras cosas, implican un abandono de un viejo supuesto del nacionalismo mexicano: "Estados Unidos fue siempre visto como la principal amenaza potencial a la soberanía, bajo el nuevo modelo económico por lo que la vecindad se convierte en oportunidad"³².

Por otro lado, se mantienen las antiguas desigualdades económicas, políticas y sociales y surgen nuevos problemas como el narcotráfico. "La suma de estos factores está alentando un proceso de organización social que sumado a una pérdida de efectividad de las instituciones autoritarias, ha incrementado notablemente las exigencias de una auténtica democracia sin tutelajes oficiales"³³. Si el régimen se resiste a la democratización del país, la sociedad mexicana corre el riesgo de que se recurra a la visión tradicional y coercitiva de la seguridad.

La apertura mexicana al exterior significa, en la práctica, una revaloración fundamental del papel de Estados Unidos en la seguridad mexicana que no ha sido estudiada lo suficiente. No sólo eso, si no que la transición mexicana está haciendo que en Estados Unidos se revalúe a México con una visión de seguridad.

Esto tiene riesgo porque en ambos países aparecen referencias a la seguridad cargadas de premisas ideológicas, afirmaciones sin comprobar y conclusiones dudosas. Si por los reajustes internacionales Estados Unidos se repliega hacia el hemisferio, puede optar por nociones anticuadas y obsoletas de seguridad nacional, y es muy probable que lo haga con sus vecinos más cercanos, sobre todo con aquellos que como México tiene problemas especialmente difíciles o experimentan cambios sociales y políticos muy rápidos que, por la vecindad, repercuten directamente en su territorio.

Sin embargo, desde varios años los analistas mexicanos de la seguridad nacional han empezado a explorar en el estudio de Estados Unidos, ya que tradicionalmente han estado ausentes del campo de seguridad.

³¹ Aguayo Quezada y Bagley, (comps.), Op. Cit., pp. 29.

³² *Ibidem*, pp. 29.

³³ *Ibidem*, pp. 29.

En la actualidad, "las cambiantes circunstancias ofrecen mayores posibilidades a los intelectuales de México de repensar análisis previos y de participar en el rediseño de la visión norteamericana de seguridad nacional. Si los investigadores mexicanos interesados en el tema deciden no participar en este proceso de redefinición, eso no detendrá la discusión estadounidense; simplemente se ignorarán las preocupaciones e intereses de la sociedad mexicana, privilegiándose las visiones parciales en ambos lados de la frontera"³⁴. Por lo anterior se desprende que en México no exista ni remotamente una concepción precisa de seguridad nacional.

Asimismo, México vive una redefinición del significado operativo del interés nacional, lo que implica también los de independencia y soberanía, ya que son los elementos centrales para la definición del concepto de seguridad nacional, según la definición propuesta. De hecho, se considera que este concepto es dinámico y cambiante, cuyas características y contenido depende de la naturaleza de los proyectos gubernamentales en el poder, dado que la influencia de los sectores sociales en su contenido, es muy limitado por la persistencia del partido de Estado y por los poderes meta-constitucionales de la Presidencia de la República.

Pese a lo anterior, ni al interior del gobierno y menos aun, dentro del ámbito académico, hay acuerdo en torno a los elementos que deberían incluirse en la agenda de la seguridad mexicana. Se considera, que un elemento importante para esta definición se inicia con una precisión clara y concreta del término. Claro está, que dicha definición es un principio cuyo contenido específico debe ser cambiante según se modifique la naturaleza de los proyectos gubernamentales.

Por su parte, los analistas estadounidenses utilizan el concepto de la seguridad sin que exista al respecto una definición precisa. Sin embargo, es una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. En cambio para México la noción de seguridad es mucho más restrictiva; ya que concibe su seguridad estrictamente en términos de sus fronteras territoriales, de sus instituciones políticas, de su cultura y de su patrimonio económico, particularmente sus recursos naturales; es decir en términos de su soberanía nacional.

Desde la perspectiva ideológica de Estados Unidos, la seguridad nacional se refiere directamente a la defensa, preservación y expansión del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema y se expresó en términos de la confrontación Este-Oeste. En cambio, la ideología en que se sustenta la noción de seguridad en México es el nacionalismo, que incluye una

³⁴ Aguayo Quezada, Sergio; Bagley Bruce, Michael y Stark, Jeffrey, *En Busca de la.....Op. Cit.*, pp. 17.

interpretación de la historia y de los valores económicos, políticos, sociales y culturales.

Esta doctrina se define en función de la existencia tanto de un enemigo dispuesto siempre a extender su poder, como de compromisos contraído con países aliados y con regímenes amigos. La doctrina de seguridad nacional supone asimismo el cuidado de amplios intereses económicos públicos y privados, tales como fuentes de abastecimiento de materias primas, líneas de tráfico, mercados y espacios de inversión.

Desde esta perspectiva, la doctrina de la seguridad nacional exige a la diplomacia norteamericana, así como a los aparatos de poder político y militar de ese país adoptar posturas realistas y métodos intimidatorios y violentos.

1.3.2.4. Interpretación teórica del concepto de Seguridad Nacional

De acuerdo al análisis conceptual anterior, se considera que no tiene sentido definir la seguridad nacional en abstracto, tiene que construirse con base de los contextos sociohistóricos, los valores culturales y las necesidades, percepciones y expectativas de los Estados. Por lo que "la noción de seguridad nacional no es una categoría absoluta, objetiva o universal; es relativa, subjetiva y socialmente condicionada". El problema para definir este concepto, radica en considerar partiendo de su naturaleza genérica, el tomar en cuenta su experiencia, interpretación y traducción teórica. Esto implica el análisis de las ideologías y proyectos nacionales, que se traducen en la forma en que las sociedades "perciben e interpretan el mundo externo y sus amenazas, las cuales a su vez dependen de sus experiencias históricas, valores, intereses y prioridades"³⁵.

Lo anterior plantea una gran complejidad, ya que de hecho las caracterizaciones históricas propiciarían la consideración de los elementos que se deben estudiar para la interpretación y aplicación de una teoría y una política de seguridad nacional. Esto en teoría requeriría de estudios para identificar los elementos comunes e integrarlos como aspectos fundamentales de dicha teoría. El ambicioso propósito es contribuir a ese enfoque con esta tesis profesional. De hecho, se considera la necesidad de un nuevo enfoque integral, que considere la identificación, así como las relaciones específicas y complejas que se dan en las relaciones internacionales al interactuar los aspectos económicos, políticos y sociales de las naciones. Es esta la interpretación que parece que es necesario construir.

De aquí que si se reconoce que las prioridades específicas de las seguridades nacionales, varían de acuerdo con las diferentes bases históricas y culturales, eso implica que la mezcla precisa de aspectos positivos y negativos de una agenda de

³⁵ Aguayo Quezada y Bagley, (comps.), Op. Cit., pp. 27.

seguridad específica no puede ser identificada con exactitud de manera deductiva y a través de supuestos o generalizaciones basadas en estereotipos. Por el contrario, tiene que establecerse con base en el estudio empírico de experiencias históricas, culturas, valores, creencias y actitudes de naciones concretas. De acuerdo con lo anterior, es posible que para algunas naciones lo prioritario sean las amenazas, mientras que para otras, la resolución de problemas internos que inhiben la obtención de la seguridad como la pobreza y la falta de democracia.

Uno de los principales papeles del Estado es el proveer seguridad a los miembros de su sociedad, por lo que la seguridad nacional está formada, entre otros factores, de todas y cada una de las seguridades individuales de las personas de la sociedad. Cada país debe crear su propia concepción de seguridad nacional, tomando en consideración factores como: la geografía, los recursos naturales y humanos, la historia de la nación y los valores éticos y culturales que le dieron origen al Estado³⁶.

El narcotráfico se considera como amenaza a la seguridad nacional de México, situación que la política gubernamental abiertamente acepta, al afirmar lo siguiente: "el tráfico ilícito y el uso de estupefacientes es ahora un problema que en México, al igual que en otros países, se considera de seguridad nacional. Su combate es para nosotros razón de Estado, porque amenaza la estabilidad de nuestras instituciones y afecta la salud de los mexicanos"³⁷.

Este problema no sólo se concibe nacionalmente, sino que se considera como uno de los problema globales, que más afectan las relaciones internacionales, ya que las drogas ilícitas y los delitos conexos representan una "amenaza directa para la salud y el bienestar de nuestros pueblos, a sus economías, a la seguridad nacional de nuestros países, y a la armonía de las relaciones internacionales. Las drogas inducen a la violencia, a la farmaco-dependencia; constituyen una amenaza a las instituciones democráticas, y un desperdicio de recursos económicos y humanos que bien podrían ser canalizados en beneficio de nuestras sociedades"³⁸.

En consecuencia, el narcotráfico representa una amenaza a la seguridad nacional de México porque acelera la corrupción e impunidad, debilitando a las instituciones gubernamentales y en el caso de Estados Unidos, la amenaza la representa el consumo. Por ello, es necesario que se aborde el problema en base a la cooperación internacional tanto de los países productores como

³⁶ Notas tomadas de la clase de Política Exterior.....Op. Cít.

³⁷ Salinas de Gortari, Carlos, presidente de México, discurso pronunciado durante la III Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de Río, Ica, Perú, 11 de octubre de 1989.

³⁸ Comunicado conjunto de la Segunda Reunión Regional Antidrogas, "Declaración de San Antonio", San Antonio, Texas, 27 de febrero de 1992.

consumidores y se elaboren propuestas donde participen todos los sectores de la sociedad, ya que básicamente es un problema de salud pública.

1.4. Pregunta de investigación e Hipótesis de trabajo

Del análisis y consideraciones sobre las relaciones entre la política de seguridad del país, los problemas de narcotráfico y la política de seguridad nacional de los Estados Unidos, nos parece que existe una estrecha asociación e interdependencia, la cual se pretende examinar. En consecuencia para guiar esta investigación se hace la siguiente pregunta:

¿Cuál es la relación que se establece entre México y Estados Unidos en sus relaciones bilaterales, políticas de seguridad nacional y narcotráfico?

En estos cuestionamientos, se parte de la siguiente hipótesis como respuesta tentativa, la cual se va a constatar en el trabajo:

Existen una estrecha y creciente vinculación entre las relaciones bilaterales, las políticas de seguridad nacional y los problemas de narcotráfico en la relación de Estados Unidos y México, lo que ha propiciado que los Estados Unidos intervengan en la toma de decisiones nacionales y en la seguridad nacional del país.

1.5. Metodología

En consecuencia, la metodología que se utilizó en el presente trabajo permite mostrar las relaciones que se establecen entre las relaciones bilaterales, las políticas de seguridad nacional y los problemas de narcotráfico en la relación de Estados Unidos y México, mostrando la incidencia de la política de Estados Unidos en México en materia de narcotráfico y sus efectos más evidentes en la seguridad nacional.

1. Para ello, se analizan las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, a fin de identificar los temas de ambos países, señalando el papel del narcotráfico en dicha relación.
2. Se muestran las políticas de seguridad nacional y líneas de acción que los Estados Unidos han empleado, identificando su asociación con las políticas del narcotráfico
3. Se analiza la política de seguridad nacional de México y su relación con el narcotráfico, precisando la concepción y acciones que se llevan a cabo para su control.

4. Se establece la vinculación entre las relaciones bilaterales, políticas de seguridad nacional de México y Estados Unidos, así como el narcotráfico, precisando los efectos de la política de Estados Unidos en la seguridad nacional de México.

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

2.1. Orientación del análisis

El análisis de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, se lleva a cabo identificando los aspectos más significativos de los ámbitos políticos y económicos entre ambos países. Estos se expresan sintéticamente en su política exterior, por lo que se presentan las características más significativas de cada país.

Al estudiar la relación entre ambos países es necesario conocer las bases, fundamentos y principios que los motivan a actuar. Al ser la política exterior el "conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción, en todos los campos que trascienden sus fronteras; así como las medidas y acciones emprendidas en su realización"³⁹ resulta necesario hacer un esbozo de la política exterior de México y de Estados Unidos, para comprender los intereses y razones internas que han sustentado la actuación internacional de cada país hasta el momento, a fin de alcanzar un mejor entendimiento del trato oficial y extraoficial entre ambos países. En consecuencia, se analizan las principales acciones bilaterales con respecto a los principales asuntos económicos, políticos y sociales.

Son muchos los elementos que se deben tomar en cuenta para comprender la política exterior de México. Existen factores determinantes y variados que le dan forma, como son: la geografía, la población, la economía, la historia y la visión de la realidad nacional e internacional de los grupos en el poder. Históricamente, se ha observado que entre los intereses principales de la política exterior mexicana, se ha buscado la defensa de la integridad territorial, de la soberanía nacional y el crecimiento económico. Este último se ha convertido en un elemento decisivo, sobre todo a partir de la segunda posguerra.

De aquí que se considere fundamental para la explicación y análisis de la política exterior, el tomar en cuenta los problemas e intereses económicos nacionales. La economía es un elemento decisivo en la vinculación entre el devenir interno y externo de cualquier país y ha sido determinante en la formación de la política exterior de las últimas administraciones gubernamentales. Los principios de la política exterior mexicana se basan en los principios de no intervención, la autodeterminación, el arreglo pacífico de controversias, el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación para el desarrollo.

³⁹ Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México, Ed. Porrúa, 1988, pp. 198.

El propósito del capítulo es enfocar, los aspectos centrales y la evolución de esta compleja relación.

La naturaleza de la relación entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios significativos en su forma a lo largo de más de siglo y medio de historia, sin embargo, el fondo y la secuencia, continua siendo casi la misma, ya que está determinada por el hecho de la desigualdad inicial y creciente del poderío de ambos países.

2.2. Diferencias de condiciones y percepción de la política exterior de ambos países

Un análisis histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra las diferencias económicas y políticas entre ellos, además de las desigualdades en la percepción sobre cada país y la política exterior que se ha llevado a cabo.

Desde el inicio de México independiente, la relación bilateral ha constituido uno de los fundamentos centrales de la política exterior mexicana. Al principio se mostró un tanto secundaria frente a la que mantenía con Europa y la que se anhelaba construir con las repúblicas del resto de América Latina. Sin embargo, el acontecer histórico aumentó la importancia para México de la relación con Estados Unidos hasta convertirse en dominante.

Asimismo, las estructuras materiales y aparatos productivos de México y Estados Unidos mostraron diferencias substanciales como el de la cohesión del sistema político, en la estructura social, en el nivel promedio de la educación formal, e incluso en la composición y distribución relativa de los recursos naturales.

El acontecer histórico de ambos países ha estado entrelazado desde su origen como países independientes. Sin embargo, su desarrollo ha obedecido a intereses diferentes: "herederos de legados culturales distintos, México y Estados Unidos han recorrido senderos históricos diversos, han forjado modelos de organización social contrastantes entre sí, han alcanzado niveles desiguales de desarrollo económico y perciben de manera diferente el entorno internacional"⁴⁰.

El establecimiento de las trece colonias⁴¹ en territorio norteamericano respondió a que estos colonos veían en su extensión la promesa y la esperanza de poseer lo que no tenían en Europa. La sociedad que se estableció imitó el modelo de la sociedad inglesa, pero suavizando las jerarquías sociales. Estos habitantes se

⁴⁰ Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la Interdependencia*, México, Ed. FCE, 1988, pp. 9.

⁴¹ Las trece colonias se componían de los siguientes estados: Virginia, Massachusetts, Pensilvania, Maryland, Carolina del Norte, Connecticut, Nueva York, Carolina del Sur, Nueva Jersey, Nueva Hampshire, Rhode Island, Delaware y Georgia. Cfr. Adams, Willi Paul (comp.), *Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI editores, 1989, pp. 16 y 17.

caracterizaron por el ejercicio de derechos, que aun en siglos anteriores, fueron una simple aspiración para los países europeos ilustrados.

La economía de las colonias se concebía libremente, a diferencia de las colonias españolas. Políticamente se dio la unión del pensamiento liberal con la idea de misión espiritual que motivaba a la población, lo cual originó un sistema en el que los individuos podían ejercer su libre voluntad en asuntos teológicos y políticos. Por lo que en Estados Unidos "la política surgiría plenamente identificada con la idea de negocio especulativo y la noción de gobierno se haría inseparable del moderno concepto burgués de propiedad privada"⁴².

Las 13 colonias declararon su independencia y se constituyeron en una Confederación de Estados el 4 de julio de 1776, siendo las causas estructurales la necesidad de participar en completa libertad en el lucrativo comercio exterior y en la especulación colonial e inmobiliaria. Al respecto, se argumentó que "la gran diferencia entre la independencia de Estados Unidos y la de las demás colonias del Continente Americano es el carácter de negocio especulativo que le dio origen y provocó su desarrollo. Lo que en última instancia buscaban las colonias norteamericanas era participar en el comercio mundial como interlocutor mercantil autónomo"⁴³.

Esta sociedad floreció económicamente y empezó a girar alrededor de la idea del rápido enriquecimiento, propiciando el concepto del "sueño americano", que se constituyó como base de la sociedad estadounidense.

Sin embargo, las antiguas colonias empezaron a expandirse hacia el Oeste, sentando las premisas del expansionismo norteamericano, al respecto el periodista estadounidense, John O. Sullivan publicó en el *New York Morning News* que "las demandas de Estados Unidos son expandirnos por el derecho de nuestro Destino Manifiesto y poseer el Continente entero, que la providencia nos ha dado para desarrollar el gran experimento de libertad y autogobierno federado que se nos ha confiado"⁴⁴.

Las primeras relaciones de Estados Unidos con los demás países del Continente se caracterizaron por la informalidad, ya que evitaba involucrarse directamente, pero defendía sus intereses y observaba a los demás territorios con el propósito de obtener un beneficio. Con los países europeos tuvo un trato igualitario e hizo todo lo posible para alejarlos del Continente Americano para convertirse en el líder hegemónico de la zona como lo establece la Doctrina Monroe. Los gobernantes estadounidenses consideraban su derecho el actuar e intervenir donde

⁴² Informe de la Comisión, Op. Cit., pp. 21.

⁴³ Patricio, Marcos, *El sistema político de los Estados Unidos de América, México, UNAM/Coordinación de Humanidades, 1985, pp. 15.*

⁴⁴ Informe de la Comisión.....Op. Cit., pp. 18.

consideraban necesario, debido a sus "nobles ideales". El presidente James Polk representó estos ideales, expresando: "nuestra Unión es una Confederación de Estados Independientes, cuya política es la paz de uno con otro y con todo el mundo. Ensanchar sus límites equivale a extender el dominio de la paz sobre territorios adicionalistas y sobre millones de habitantes. El mundo no tiene nada que temer de la ambición militar de nuestro gobierno"⁴⁵.

Después de la Guerra de Secesión, que propició el triunfo al capital comercial, industrial y financiero sobre el modelo hegemónico de la oligarquía terrateniente, Estados Unidos tuvo un crecimiento económico sin precedente: "el desarrollo económico de Estados Unidos en las últimas décadas del siglo XIX trajo aparejado un darwinismo social que impulsó un nuevo expansionismo. La vieja retórica del Destino Manifiesto revivía..."⁴⁶. De esta forma, el autodenominado imperio americano se convirtió en la gran república comercial expansiva.

Cabe señalar que Estados Unidos creció a partir de un proceso de colonización, en el que la base de todo el sistema era la libertad teológica, política y económica, con una gran movilidad social. El "Sueño Americano", el "Destino Manifiesto" y la "Doctrina Monroe" se convirtieron en la base esencial de sus acciones. Por tanto, su historia y cultura política le dieron a Estados Unidos una actitud diferente frente a la de México.

Para Estados Unidos el punto de referencia de su acontecer es el pasado reciente, es decir después de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que para México, es la conciencia de su historia, ya que presenta una gran preocupación por el pasado. Bajo esta perspectiva, las relaciones entre ambos países se caracterizan en gran parte por el recelo, la desconfianza y la sospecha.

En el siglo XX se manifestó la diferencia estructural, que es la razón de la debilidad y dependencia mexicana frente a Estados Unidos. Mientras éste se convirtió en una sociedad industrial y en gran potencia, México "simplemente pasó del atraso al subdesarrollo"⁴⁷.

2.2.1. Principios de la política exterior de México

La actuación diplomática y política de México ha quedado determinada por las decisiones que provienen de los centros de poder de Estados Unidos. Mientras que para los estadounidenses, México no es más que un factor secundario en una compleja situación mundial.

⁴⁵ Matute, Alvaro, *México en el siglo XIX (Antología)*, cuarta edición, México, UNAM/Lecturas Universitarias 12, 1984, pp. 412.

⁴⁶ Vázquez Z., Josefina y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, México, Ed. FCE, 1982, pp. 97.

⁴⁷ Coarsworth, John, "México: del atraso subterráneo", en *Diálogo*, No. 108, noviembre-diciembre, 1982.

La actitud internacional de México es la de un país con menor fortaleza militar y económica. Su política exterior es esencialmente defensiva, ya que sus intereses se basan en el mantenimiento de la integridad territorial, la defensa de la soberanía nacional y la búsqueda del crecimiento económico.

Al respecto, Jorge Castañeda señaló: "el objeto y sentido de nuestra política exterior, en los albores de la independencia, era meramente el de sobrevivir como nación; después, mantener la integridad territorial del país; a la vuelta del siglo, modernizamos mediante la inversión extranjera sin convertirnos en una colonia; durante la Revolución y después, además de tratar de recobrar nuestros recursos naturales, procuramos defender externamente la reforma agraria y otras transformaciones económicas y sociales hondamente sentidas por el pueblo, que generó la revolución; después de la Segunda Guerra, a pesar de los estrechos límites impuestos por la bipolarización del poder y la guerra fría, intentamos mantener un mínimo de independencia política y promover externamente el acelerado crecimiento económico del país en las décadas de los cincuenta y sesenta. Durante el período de Luis Echeverría, México siguió una política exterior más dinámica. Buscamos nuevos socios comerciales, tratamos de diversificar nuestras relaciones financieras y económicas, y el país procuró establecer, estrechar y aun institucionalizar sus vínculos con los demás países en desarrollo, sobre todo con objeto de reforzar la acción concertada del Tercer Mundo en el campo multilateral"⁴⁸.

La realidad mexicana es la de un país dependiente completamente del exterior. Los acontecimientos internacionales han influido determinantemente en el desarrollo económico interno. Los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial significaron un cambio en la política exterior mexicana, ya que ésta se convirtió en la promotora del desarrollo económico del país, que se dirigió hacia el mercado y consumo internos.

Los principios de política exterior de México más significativos que han dado forma a la actitud internacional, son los siguientes:

- autodeterminación y no intervención
- independencia en las relaciones internacionales
- seguridad colectiva
- los principios pacifista y de organización internacional
- el desarme
- los derechos humanos, así como el asilo diplomático y territorial⁴⁹.

⁴⁸ Castañeda, Jorge, "En busca de una política ante Estados Unidos" en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, Tomo II, México, SRE, 1985, pp. 118.

⁴⁹ Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, tercera edición, México, Ed. Harla, 1985, pp. 89 a 98.

Todos estos son principios y fundamentos ampliamente defendidos por diversos sectores al interior del país. Sin embargo, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, la política exterior dejó de ser un área de consenso nacional, dándose un cambio significativo hacia la integración económica y política con los Estados Unidos, "lo primero que puede observarse es que el discurso sostiene la vigencia de los principios emanados de la Revolución Mexicana, y por lo tanto su permanencia a un proyecto nacional. Se continúa manejando los elementos básicos: no intervención, etc., pero existen ciertas contradicciones que dan cuenta en el ámbito de la política exterior de los cambios que el país está sufriendo en cuanto a su proyecto nacional, o mejor dicho, en el nuevo proyecto que el Estado y la clase dominante están tratando de imponer como nacional"⁵⁰.

En el momento en que el gobierno mexicano decide orientar su productividad y sus energías hacia el exterior, es cuando empiezan las fricciones internas respecto a ese rubro de la política pública. Se empezó a meditar en torno a la idea de que las condiciones económicas del país y el proyecto gobernante tendían a disminuir los márgenes históricos de autonomía de la política internacional mexicana.

La vinculación económica y política del país con su entorno ha dejado de representar el consenso nacional de preferencia, ya no se plantea la separación de las agendas económica y política, que en el pasado dio a México la oportunidad de mantener una política exterior relativamente independiente; en la actualidad está complejamente entrelazada, con la creciente dependencia económica del país. Desde 1982, se ha asumido que la economía es el aspecto central a considerar para formular la política externa del país, por lo que la acción diplomática debe servir para obtener el mejor logro económico con el exterior.

A pesar de los períodos en que México pareció ser más independiente de Estados Unidos, la dependencia a largo plazo se ha mantenido: "la posición internacional de México en el sistema internacional es de gran dependencia respecto a Estados Unidos en cuanto a préstamos e inversiones, mercados de bienes y servicios, particularmente petróleo y servicios turísticos, y oportunidades de empleo para el excedente de mano de obra. Con relación a la política exterior, México no tiene ya iniciativa en lo que se refiere a los problemas de América Central. La cercanía geográfica liga a México con los intereses de seguridad estadounidense, aunque no tan estrechamente como a Canadá"⁵¹.

⁵⁰ Cid Capetillo, Ileana y González Olvera, Pedro, "El difícil camino hacia una política exterior nacional" en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, FCPyS, No. 41, Vol. X, enero-abril de 1988, pp. 24.

⁵¹ Lenthaler, Howard H., "Estados Unidos y sus vecinos: la política internacional de América del Norte a fines del siglo XX" en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 2, Vol. XXX, octubre-diciembre de 1989, pp. 261.

Sin embargo, el gobierno mexicano ha priorizado su intervención en los conflictos de América Latina, a través de la negociación bilateral y los buenos oficios que por la promoción de una política regional. Lo anterior es evidente, con excepción de Cuba, la política mexicana hacia América Latina dejó de ser un punto de conflicto con Estados Unidos, México comenzó a alejarse de algunas posiciones tercermundistas y a acercarse a los intereses de los países desarrollados.

Cabe destacar que a finales de la década de 1980 y principios de 1990, se privilegió la relación con Estados Unidos, a fin de firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC). Asimismo, la política exterior de México "mantuvo una presencia internacional apegada a la actuación tradicional de México y sentó las bases de una nueva vinculación económica con los centros de producción mundial, a fin de insertar a México en el primer mundo"⁵².

2.2.2. Principios de la política exterior de Estados Unidos

La visión que Estados Unidos tiene de sí mismo es un aspecto esencial para comprender el quehacer político norteamericano en su contexto internacional. Al ser una potencia cuyo principal objetivo es mantener su poder o desarrollarlo, a través de las relaciones que establece con otras naciones, en lo militar, económico, financiero, ideológico y político. Es este el sentido de las Doctrinas Truman, Eisenhower y el Plan Marshall, el Sistema de Alianzas (OTAN, ANZEU, TIAR), etc. La política exterior estadounidense está relacionada a un determinado momento histórico y es una respuesta a los asuntos externos que le afectan: "la naturaleza global de la política exterior de Estados Unidos determina la percepción del mundo que le rodea y la manera de relacionarse con él"⁵³.

Los principios básicos de la política exterior estadounidense son diversos, formulándose a finales del siglo XIX, no obstante, desde la Segunda Guerra Mundial se presenta como un conflicto de valores e ideas con la Unión Soviética. En dicha disputa toma como base la defensa de los valores occidentales y del mundo libre, así como la defensa de la democracia y de la libertad. Valiéndose de un gran poder y una posición militar fuerte para garantizar la seguridad nacional y así respaldar su política coercitiva.

Los principios de su política exterior consideran lo siguiente:

1. Estados Unidos debe seguir actuando y dirigiendo.
2. Mantener y reforzar las relaciones de cooperación con las naciones más poderosas.

⁵² Abella Armengol, Gloria, "La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, FCPyS, No. 148, abril-junio de 1992, pp. 68.

⁵³ Informe de la Comisión.....Op. Cit., pp. 150.

3. Construir instituciones que promuevan la cooperación y seguridad económica.
4. Seguir apoyando la democracia y los derechos humanos porque ello sirve para sus intereses e ideales.

Cabe destacar que la búsqueda del interés nacional norteamericano es entendida como el ejercicio del poder sobre los demás países en un mundo en constante crisis⁵⁴.

Se puede decir que la política exterior de Estados Unidos es consistente, ya que en todo momento busca conservar su posición como potencia, manteniendo sus zonas de influencia y de equilibrio. Pretende participar activamente y preservar el orden mundial existente. En el pasado, pretendía evitar la amenaza militar soviética y al mismo tiempo, buscaba expandir las áreas libres, bajo el emblema de la libertad y democracia sometiendo a las naciones y haciendo la guerra. En el presente busca mantener su papel hegemónico frente a Europa y Asia.

Al respecto, el secretario de Estado, Shultz señaló: "tenemos la opción de defendernos a nosotros mismos a un altísimo costo o de trabajar con nuestros aliados, los cuales comparten nuestros valores y se enfrentan a los mismos adversarios que nosotros. Desde 1945 Estados Unidos decidió optar por esto último. Nos enfrentamos a la amenaza soviética promoviendo la seguridad, la democracia, el desarrollo económico y las reformas sociales"⁵⁵. En la actualidad esto significa, promover la prosperidad de Estados Unidos y los valores democráticos; apoyar todo esfuerzo humanitario; luchar contra el narcotráfico y combatir el terrorismo.

La base teórica de la política exterior estadounidense es el realismo político, para llegar a convertirse en una gran potencia y para justificar sus acciones expansionistas y hegemonía internacional. Estados Unidos considera su deber el defender las condiciones materiales que permitan sostener y ampliar el capitalismo a nivel mundial.

En la aplicación de la política de Estados Unidos, se considera a México como parte indisoluble de América Latina. Kryzaneck señaló: "la visión de los Estados Unidos de que América Latina es una colección de Estados vecinos que debemos

⁵⁴ Gaytán Guzmán, Rosa Isabel, "Esbozo de los conceptos fundamentales de la política exterior norteamericana 1947-1980" en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, FCPyS, No. 41, Vol. X, enero-abril de 1988, pp. 24.

⁵⁵ Secretary Shultz, "Matching Foreign Policy Resources with Goals", United States Department of State, Washington, D.C., Bureau of Public Affairs, Current Policy No. 992, 7 de agosto de 1987.

proteger, influir y ayudar a desarrollar, y tal vez incluso invadir para asegurar mejor nuestros propios intereses"⁵⁶.

Cabe destacar que en la toma de decisiones referentes a la política exterior norteamericana intervienen varios factores y elementos: "para los estadounidenses su política exterior muestra tradicionalmente una combinación de realismo e idealismo altisonante y prudentes cálculos del equilibrio de fuerzas"⁵⁷. Otro elemento importante es el económico, sin él no podrían entenderse las acciones emprendidas por Estados Unidos en distintos ámbitos, ya que vive en la permanente búsqueda del crecimiento económico y de mantener un sistema de mercado abierto. Por ello, las necesidades internas repercuten en las acciones externas. Existe una relación directa entre la libertad económica y la libertad política, este es el principio de la política del gobierno norteamericano.

Finalmente, se puede señalar que la postura internacional de Estados Unidos ha sido consistente en cuanto a la defensa de sus principios e intereses y como se ha confirmado, ha utilizado diferentes medios para lograr sus objetivos y participar en la configuración del orden mundial. A pesar de ello, los temas bilaterales se han orientado dependiendo del momento histórico. En la Guerra Fría, el tema era la contención del comunismo; actualmente es la ayuda al desarrollo, la expansión de la libertad, la lucha por la democracia y contra el narcotráfico.

En la actualidad, la política exterior de los Estados Unidos ha ido cambiando para adaptarse a las transformaciones del nuevo orden internacional, a fin de continuar manteniendo su hegemonía a nivel mundial.

Las relaciones internacionales tienen una nueva fase de mayor pluralismo en los ámbitos político y económico. Los principales acontecimientos políticos se dieron con la distensión Este-Oeste; el acercamiento norteamericano a la República Popular China y la admisión de ésta en las Naciones Unidas, así como la retirada de los Estados Unidos de Vietnam⁵⁸.

En el plano económico se da la multipolaridad que se caracterizó por la relativa pérdida del poder económico de Estados Unidos frente a la recuperación de otros actores.

En consecuencia, el proceso de globalización económica, coloca a los países frente a una aguda competencia económica, lo que ha ocasionado que algunos Estados opten por una participación conjunta del ámbito regional. En este

⁵⁶ Kryzaneck, Michael, *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, México, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, Col. Estudios Internacionales, pp. 14.

⁵⁷ Castañeda, Jorge y Pastor, Robert, *Los límites en la amistad. México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz/Ed. Planeta, 1989, pp. 193.

⁵⁸ Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, segunda edición, México, El Colegio de México, 1984, pp. 169 y 170.

contexto, resaltan significativamente las zonas geográficas de mayor dinamismo económico, financiero y comercial, como Norteamérica con un Tratado de Libre Comercio.

Estas transformaciones que se observan desde la década pasada marcan una brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados, ya que no tienen la mismas condiciones de participación en los procesos económicos internacionales, destacando el factor tecnológico como punto central. Entre estos países se encuentra América Latina, con condiciones internas de crisis y estancamiento, una deuda externa impagable y un contexto internacional desfavorable.

2.3. Antecedentes históricos de la relación bilateral hasta antes de la Segunda Guerra Mundial

2.3.1. La Consolidación de México como nación independiente y la pugna por el territorio

La relación bilateral se ha desarrollado de manera paralela a la evolución de cada país y se ha caracterizado por diversas actitudes, que van desde la confrontación militar hasta la negociación diplomática. Por ello, se mencionaran algunos de los momentos más cruciales y conocidos dentro del acontecer común de ambos países. Ellos explican y ejemplifican el desarrollo de la postura internacional, sobre todo de México respecto a Estados Unidos y la manera en que ha concretado su relación a lo largo de su historia.

En 1821, México logra su independencia en una situación muy compleja, ya que debía de lograr, por un lado, la consolidación interna como nación y por el otro, necesitaba obtener el reconocimiento y respeto de los demás países. Por lo que el país aplicó una política defensiva para obtener el reconocimiento, ya que se pretendía imponerle acuerdos muy ventajosos a cambio de ello.

El primer país en el que México buscó apoyo fue Estados Unidos, el cual no le dio el respaldo que necesitaba. Las relaciones de México con Estados Unidos desde su origen fueron difíciles y problemáticas. El vecino país del norte, no ayudó a las colonias españolas en su lucha por la Independencia. Se refugió tras una cómoda política de neutralidad, esperando el resultado final del conflicto. En 1822, Estados Unidos reconoce la independencia de *facto* más no de *jure*⁵⁹.

Los representantes de México adoptaron una actitud temerosa hacia el gobierno estadounidense, como se observa en la carta dirigida por José Manuel Zozaya, embajador mexicano en Washington, durante el Imperio de Iturbide, como se muestra en la siguiente comunicación: "ya en el mes de diciembre de 1822,

⁵⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México. 175 años de historia*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Tomo I, México, SRE, 1985, pp. 68.

Zozaya estaba receloso de lo que fuera la política norteamericana para el futuro y escribía desde Washington a su gobierno diciendo que la soberbia de los estadounidenses no les permitía considerar a los mexicanos como iguales, sino como inferiores, que ese envanecimiento se extendía hasta creer que su capital era la capital de toda la América, y que lo que les interesaba de los Estados del Sur del hemisferio era el dinero y no la gente, y que por esto, si se entraba en tratados de comercio serían concebidos como unilaterales y no recíprocos; con el tiempo, decíahan de ser nuestros enemigos jurados y con tal previsión los debemos tratar desde hoy, que se nos venden como amigos⁶⁰.

Además, el país enfrentaba circunstancias adversas, ya que se encontraba en banca rota, con una élite política dividida, una geografía inmensa y con la amenaza del emergente expansionismo norteamericano.

Los territorios que se localizaban al norte del país, representaban una ambición para los intereses expansionistas de Estados Unidos. El embajador del gobierno estadounidense en México, Joel R. Poinsett, tuvo como una de sus primeras misiones asignadas, solicitar la compra de territorio mexicano.

Teniendo como antecedente el expansionismo norteamericano, la Guerra de Texas se da porque la mayoría de su población era de origen norteamericano, quienes preferían ser independientes a depender de un gobierno inestable como lo era México, por lo que en marzo de 1836, en la ciudad de Washington, Texas se declara nación independiente y en 1845 en esa misma ciudad, se firma el tratado de anexión de Texas a Estados Unidos⁶¹.

El siguiente problema que se presentó entre ambos países surgió por la definición de fronteras, entendida en México hasta el Río Nueces y en Estados Unidos hasta el Río Bravo. Este fue el pretexto para la invasión norteamericana a México en 1847 que terminó con la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, a través del cual los Estados Unidos se apoderaron de más de la mitad del territorio mexicano: Texas, Nuevo México y la Alta California que representan alrededor de 2.4 mil millones de kilómetros cuadrados, a cambio de una indemnización de 15 millones de pesos⁶².

México no acababa de recuperarse de la invasión norteamericana y de la pérdida del territorio, cuando se ve amenazado una vez más por fuerzas del exterior. Esta vez la agresión provino de Inglaterra, España y Francia, ya que Juárez declara la suspensión provisional del pago de la deuda; dada la situación económica del país, lo que impedía destinar parte del erario público a ese fin. La exigencia

⁶⁰ Bosch García, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986, pp. 20 y 21.

⁶¹ Seara Vázquez, Op. Cit., pp. 40 y 41.

⁶² Zoraida Vázquez, Joséfina, "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, Tomo II, México, El Colegio de México, 1976, pp. 818.

principal de las naciones aliadas era la reclamación del pago de deudas y la reparación de diversos daños a sus súbditos, motivos suficientes para realizar una intervención.

Ante esta circunstancia, los extranjeros consideraron como su derecho el pedir reparaciones por agravios inexistentes, reclamando la correspondiente indemnización al tomar ventaja de la debilidad del Estado mexicano. Por lo que los tres países en la Convención de Londres de 1861, protestaron por la suspensión del pago de la deuda externa, y decidieron intervenir en México y obtener el pago de la deuda por la fuerza. Sin embargo, Inglaterra y España, negociaron con el gobierno mexicano y decidieron regresar al viejo Continente. Por su parte, Francia decidió quedarse, ya que su verdadero motivo era establecer una monarquía en el país, de aquí que se de la Intervención Francesa en 1861.

Cabe destacar que el gobierno de Juárez fue reconocido por Estados Unidos, ya que aunque los norteamericanos no simpatizaban con él, lo apoyaron por la constitucionalidad de su posición y por la búsqueda de los conservadores de un príncipe europeo para gobernar al país. Los intereses de Juárez coincidían con los de Estados Unidos, pues el gobierno norteamericano recelaba ante la probabilidad de que alguna potencia europea retornara al Continente latinoamericano.

Mientras estos hechos se llevan a cabo en el país, Estados Unidos estaba envuelto en la Guerra de Secesión. A pesar de su apoyo, su interés territorial prevalecía, por lo que su posición frente a la intervención fue neutral, su plan de ayuda, no fue aceptado por México; este consistía en asumir el pago de la deuda y convertirse en el acreedor, dando varios años de plazo para el pago de la misma, pero si México no pagaba, se cobraría con el territorio.

Sin embargo, no fue si no hasta la conclusión de la Guerra Civil norteamericana, en abril de 1865, cuando Estados Unidos apoyó a los republicanos juaristas, con armas y en la formación de una opinión pública favorable, al declararse terminantemente a favor de una República Mexicana.

El triunfo de la República en mayo de 1867, significó para México el mantenimiento de la soberanía nacional, la supremacía del principio de no intervención en los asuntos internos y la consolidación de la independencia nacional. Por lo que Juárez declara en su famoso discurso de julio de 1867, que: "entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz"⁶³. Asimismo, señala que su gobierno no solicitaría la reanudación de relaciones diplomáticas con Francia, por su condición de país soberano, en lo que respecta a la reanudación de relaciones diplomáticas con otros países, se

⁶³ SRE, Op. Cit., pp. 226.

estableció que se daría sin reconocer los tratados y acuerdos que se hubieran firmado antes de la intervención.

La importancia de Juárez es indiscutible tanto en la política interna como en la externa, de hecho en su gobierno se conforma una nueva política exterior mexicana sustentada sobre la justicia, igualdad y reciprocidad. Política establecida al sustentar que México no tomaría la iniciativa para la reanudación de relaciones y que los nuevos tratados que se le propusieran debían ser justos y mutuamente ventajosos.

La diferencia de esta política con respecto a la anterior, es que por primera vez no se busca el reconocimiento externo, como la aceptación de un determinado grupo o personaje en el poder. Con esto se establece que México como nación, tiene la personalidad y prerrogativas de todos los países de acuerdo al Derecho Internacional.

La esencia de la relación bilateral se basa en dos aspectos fundamentales, que a la vez son conflictivos y contradictorios. Por un lado, México intenta el consolidarse como nación independiente y por el otro, Estados Unidos pretende apropiarse del territorio bajo cualquier condición, ya sea mediante: a) la discusión de los límites fronterizos; b) la guerra y apropiación del territorio y, c) el ofrecer el otorgamiento de préstamos para cubrir el adeudo con las potencias europeas, pidiendo como garantía el territorio nacional.

2.3.2. Reconocimiento del país y dominio económico del exterior

El período del porfiriato representa desde el punto de vista de las relaciones bilaterales cambios substanciales, por un lado se requiere, el reconocimiento y legitimidad de México por los Estados Unidos y países europeos; a la vez que se demandan capitales y tecnología del exterior; mientras que por el otro, los Estados Unidos y los países europeos, se interesan por la penetración y dominio económico del país.

En mayo de 1877, Porfirio Díaz arriba a la presidencia, dando inicio a una nueva fase del desarrollo de México, al lograrse estabilidad política y crecimiento económico. Sin embargo, se inician una vez más las fricciones entre México y Estados Unidos, ya que el gobierno estadounidense declara que otorgará el reconocimiento, si y sólo si, se solucionan todos los problemas pendientes hasta el momento. Díaz argumenta que el reconocimiento no es una gracia concedida, si no un acto exigido por el Derecho Internacional, que ya había sido otorgado por varios gobiernos europeos y de América.

“Estados Unidos no daba el reconocimiento a Díaz porque esperaba conseguir de México el consentimiento para el libre paso de tropas norteamericanas, lo que de hecho implicaba una violación a la integridad territorial y a la larga la pérdida de la

soberanía en esa zona"⁶⁴. Díaz no estaba dispuesto a hacer concesiones de ninguna especie antes del reconocimiento, que finalmente se da en abril de 1878.

Cabe destacar que Estados Unidos no daba el reconocimiento a México hasta que el gobierno de Díaz garantizara su estabilidad, así que tuvo que ceder a ciertas condiciones como el compromiso de pacificar la frontera, la negociación exterior bilateral y el pago puntual de los bonos de la deuda. Finalmente, Estados Unidos se convenció de que lo mejor en ese momento era atenerse a la teoría del general Rosencranz: "la base ideal de nuestras relaciones con México es la de reconocer plenamente su nacionalidad, invadiendo solamente su mercado con nuestros productos industriales"⁶⁵.

La difícil negociación del reconocimiento propició que Díaz acabara con el aislamiento que se tenía al terminar el Segundo Imperio; lo que requirió de romper la relación única con Estados Unidos. Por lo que buscó la alianza con Europa, Daniel Cossío Villegas, argumenta: "México comenzó a delinear y practicar lo que sería más tarde un principio cardinal de su política exterior: hacer de Europa una fuerza moderadora de la influencia, hasta entonces única, de Estados Unidos; sintió la necesidad de buscar en ella un apoyo moral, un respaldo político, una ayuda económica..."⁶⁶ y buscó, sin apartarse de los lineamientos patrióticos establecidos por Juárez, reanudar relaciones con los países europeos. Así se reiniciaron las relaciones oficiales con Bélgica, Alemania, Italia, Francia, España e Inglaterra.

Sin embargo, Díaz continuó con sus esfuerzos para mejorar las relaciones bilaterales. Una de las primeras acciones fue estimular el comercio y la inversión abriendo tres consulados: El Paso, Laredo y Eagle Pass. En consecuencia, surgió la inversión estadounidense y europea como el principal elemento de crecimiento de la economía mexicana, como fue en la minería, petróleo, agricultura e industria.

La política de Díaz se basaba en la concepción de que el país debía ingresar al siglo XX como una nación industrial moderna, considerando para ello el flujo del capital extranjero y su tecnología. "Durante el período del auge del porfiriato (1876-1910), fue atraída a México una suma sorprendente de 2 billones de dólares en inversión extranjera privada directa, la mitad de ella norteamericana"⁶⁷. Estas inversiones cubrieron un amplio rango de intereses comerciales, lo que aceleró el crecimiento y la interdependencia económica y social entre México y Estados Unidos.

⁶⁴ Matute, Op. Cit., pp. 412.

⁶⁵ González, Luis, "El liberalismo triunfante" en *Historia General*....Op. Cit., pp. 939.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 940.

⁶⁷ Smith, Clint E., *México ante los Estados Unidos, Historia de una Convergencia*, México, Ed. Grijalbo/UAM, 1995, pp. 53.

Las alianzas económicas y políticas del porfiriato con Europa, en defensa de la amenaza externa de los Estados Unidos y el tenaz control de los trabajadores y de los campesinos mediante la policía y el ejército, aunado a la crisis agrícola y la gran concentración de tierras y privilegios, desencadenó los movimientos sociales de intelectuales, obreros y campesinos, lo que produjo la Revolución Mexicana.

La esencia de la relación bilateral en este período se basa en aspectos que complementan los intereses bilaterales, lo que propicia la negociación y ciertos acuerdos básicos. Por un lado, México pretende y logra el reconocimiento y legitimidad de Estados Unidos y Europa; a la vez que requiere de capitales y tecnología externa. Por el otro, trata de diversificar la dependencia con un sólo país, estableciendo facilidades y alianzas con empresas europeas, a la vez que mantiene un férreo control político y militar al interior del país. Por su parte, los Estados Unidos y las otras naciones, cambian su política de conquista y ocupación territorial por la de la conquista económica, mediante la penetración del mercado nacional con productos industriales extranjeros y con el impulso y desarrollo de industrias para la producción de alimentos y materias primas industriales.

Con el inicio de la Revolución Mexicana, Estados Unidos preocupado por la defensa de sus intereses, adoptó una política intervencionista, que rompía la tregua del respeto relativo hacia México de los años anteriores.

2.3.3. Los gobiernos revolucionarios hasta Cárdenas

a) La Revolución, la Constitución de 1917 y los nuevos principios de la política exterior

Con la caída de Díaz y el inicio de la Revolución Mexicana se consolidan la soberanía y la independencia nacionales frente al exterior. "Los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y respeto al derecho internacional adquieren con el movimiento revolucionario una importancia fundamental como elemento legitimador del sistema político mexicano dentro del proyecto político de los gobiernos de la Revolución"⁶⁸.

Los principales problemas de la política exterior a partir de la Revolución radicarón en la insistencia de países extranjeros, incluido desde luego Estados Unidos, en hacer valer el derecho de protección diplomática a sus nacionales y a sus propiedades: "los problemas fundamentales de los norteamericanos con México no fueron ni la guerra, ni los incidentes de violencia que todavía afectaban a algunas regiones en México, la compensación o la reanudación del pago de la

⁶⁸ SRE, Op. Cit., pp. 235.

deuda externa, sino la interpretación que se daría a los aspectos nacionalistas de la nueva Constitución⁶⁹.

Cuando estalla la rebelión encabezada por Francisco I. Madero, Estados Unidos buscaba restablecer un ambiente tranquilo, que fuera consecuente con sus intereses económicos en México, por lo que en un principio apoya al gobierno de Madero. Sin embargo, el embajador norteamericano en México, Henry Lane Wilson, influye en el Departamento de Estado para que se promueva el golpe de Estado encabezado por Victoriano Huerta, ya que Madero no representaba sus intereses debido a la inestabilidad interna del país, consecuencia de las rebeliones y por las medidas adoptadas, como fue: el cobro de un impuesto extra a las exportaciones de las compañías petroleras, lo que no convenía a los intereses norteamericanos. Como respuesta a este hecho, el embajador norteamericano negoció con Huerta el derrocamiento de Madero, este acontecimiento se conoce como "el pacto de la embajada"⁷⁰.

Durante el periodo de Madero, no se tenía un proyecto de política exterior definido, ya que las circunstancias del momento determinaron la actuación de México frente al exterior⁷¹.

Con la muerte de Madero y el ascenso de Huerta al poder, los líderes revolucionarios, decidieron iniciar la lucha contra el régimen de Huerta, mientras que Woodrow Wilson ascendía al poder de Estados Unidos, lo que ocasionó que las relaciones entre México y este país se volvieran tensas, ya que el presidente no le dio su reconocimiento a Huerta. Por lo que Wilson establece contacto con Villa y Carranza, al tiempo que invade Veracruz, a fin de presionar al gobierno en el poder.

Después de la Primera Guerra Mundial, los países europeos reconocen la primacía de los intereses norteamericanos en México. Estados Unidos mantiene una constante presión hacia el país, por lo que tuvo que reiterar los principios de no intervención y autodeterminación, los cuales se convirtieron en la base de la política exterior del país y que son vigentes hasta la actualidad.

No obstante, al derrotar el ejército constitucionalista a Huerta, Wilson otorga su reconocimiento al gobierno de Carranza a pesar de que la nueva Constitución mexicana afectaba significativamente los intereses de los extranjeros, ya que proponía reducir la influencia extranjera en la economía nacional.

⁶⁹ Vázquez y Meyer, Op. Cit., pp. 139.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 195.

⁷¹ Sepúlveda, Cesar, "Problemas Diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, No. 3, Vol. I, pp. 389.

El artículo 27 constitucional declaraba a la nación como propietaria del agua, suelo y subsuelo y se impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la playa y la frontera, al mismo tiempo que exigía la renuncia a la protección diplomática de sus gobiernos, de tal manera que las garantías de nacionales y extranjeras fueran las mismas.

Los principios de la política exterior cambiaron con Venustiano Carranza en 1918, ya que la Doctrina Carranza señala, que: "todos los países son iguales, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde van a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjeros un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía"⁷².

Esta declaración y la actitud de México significaron una nueva posición del país en el ámbito internacional. Carranza sugirió al gobierno estadounidense que le otorgara el reconocimiento sin condiciones, ya que se negaba a discutir asuntos internos en foros internacionales y a dar marcha atrás al artículo 27 constitucional.

Es de observarse que es hasta la Revolución Mexicana, cuando estos principios asumen un carácter "doctrinario oficial y consistentemente defendido por los sucesivos gobiernos"⁷³.

b) El intercambio entre el reconocimiento del país y el de los intereses de los Estados Unidos hasta el inicio de Calles

A principios de la década de 1920, la inestabilidad política y social del país resurgió con el asesinato de Carranza, Adolfo de la Huerta ocupaba interinamente el poder para que Alvaro Obregón asumiera la presidencia de la República. Situación que aprovecharon los Estados Unidos, mediante el reconocimiento como instrumento de presión, a fin de que lo establecido en la Constitución de 1917 no afectará sus intereses.

Al arribar Alvaro Obregón al poder, la relación con Estados Unidos continuaba en conflicto, ya que los gobiernos extranjeros, pretendían obtener indemnizaciones por los daños causados a sus propiedades. Ante esta situación, Obregón se da a la tarea de buscar el reconocimiento por parte de Estados Unidos, por dos

⁷² SRE, Op. Cit., pp. 248.

⁷³ SRE, Op. Cit., pp. 305.

motivos: por un lado, necesitaba el apoyo norteamericano para restarle viabilidad a cualquier rebelión que pudiera surgir en su contra y por el otro, lograr financiamiento. Por su parte, los Estados Unidos lo condiciona a la firma del Tratado de Amistad y Comercio, en el cual se protegerían las propiedades norteamericanas en el país.

Reconocimiento condicionado que Obregón rechazó, consolidándose posteriormente esta posición en la Doctrina Estrada⁷⁴, que establecía que era necesario: "evitar el reconocimiento condicional mediante el cual el gobierno podía negarse a otorgarlo mientras el hipotético beneficiario no aceptara determinadas obligaciones, en contrapartida a los beneficios del reconocimiento. Por lo que el reconocimiento de gobierno se había convertido en un instrumento de la política internacional de los países, ya que el gobierno ansioso de romper el aislamiento internacional en que hubiera colocado un cambio de régimen realizado en forma inconstitucional, se veía expuesto a tener que aceptar las condiciones, muchas veces lesivas a la soberanía nacional, que le impusieran los demás países"⁷⁵.

Sin embargo, el gobierno mexicano acepta las condiciones estadounidenses en cuanto a iniciar negociaciones con respecto al artículo 27 constitucional y a los problemas de la deuda externa mexicana, mediante las Conferencias de Bucareli.

En 1923 se llevan a cabo, en las cuales se acuerda lo siguiente: 1) el acuerdo sobre la creación de una Comisión Especial Mixta de Reclamaciones, con la cual se buscaba determinar la validez y monto de las reclamaciones norteamericanas, causadas por la Guerra Civil en México entre 1910 y 1920; 2) el acuerdo sobre la Comisión Mixta General de Reclamaciones, en el que se pretendía estudiar las reclamaciones acumuladas por los ciudadanos de ambos países desde 1868, y 3) el Pacto extraoficial entre los comisionados, sobre la manera en que México aplicaría en el futuro su legislación petrolera y agraria a los intereses norteamericanos.

Con respecto al problema de la tierra, se acordó que el gobierno mexicano pagara con bonos la deuda agraria a los ciudadanos estadounidenses que se vieran afectados, siempre y cuando la superficie no fuera superior a las 1,775 hectáreas; en las situaciones que sobrepasara ese límite, la compensación se haría inmediatamente y a precios de mercado. En cuanto al petróleo, se reafirmó que el artículo 27 constitucional, en su parte referente a la nacionalización de los hidrocarburos, no era retroactivo, siempre y cuando los propietarios o

⁷⁴ Doctrina formulada por Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores de México en el período de 1927-1930, según la cual el cambio de gobierno no crea un problema de reconocimiento y las relaciones diplomáticas no se interrumpen ni por un instante por ese hecho, a menos que un país con un acto deliberado, decida romperlas retirando a sus representantes diplomáticos. En la actualidad, México aplica esta doctrina en sus relaciones internacionales.

⁷⁵ Seara Vázquez, Op. Cit., pp. 145 y 146.

arrendatarios de los terrenos petrolíferos, hubieran efectuado antes de 1917 un "acto positivo"⁷⁶.

Finalmente, en agosto de 1923, Estados Unidos da el reconocimiento diplomático al gobierno de Alvaro Obregón, lo que permite apoyarlo con armas y municiones para contrarrestar el levantamiento de Adolfo de la Huerta.

Tanto para México como para Estados Unidos era importante el reconocimiento diplomático, a los obregonistas les evitaba las acciones de los distintos grupos opositores y a los estadounidenses, les garantizaba sus demandas, a la vez que mantenía su reputación internacional como garante de que los gobiernos mantuvieran su poder por su reconocimiento y apoyo. "El reconocimiento del gobierno estadounidense significaba estabilidad para su régimen, en términos concretos, armas, municiones, cuando la última gran rebelión militar de la época posrevolucionaria estaba tocando a su puerta"⁷⁷.

c) El conflicto latente entre México y Estados Unidos en el Maximato

El régimen de Plutarco Elías Calles se caracterizó por una gran labor social, acciones que lesionaban los intereses extranjeros. En 1925 y 1926, Calles decretó disposiciones en materia agraria y petrolera, las cuales afectaban la propiedad de terratenientes norteamericanos y establecían cambios jurídicos para las empresas petroleras, cambiando de política, al otorgar concesiones a los derechos de perpetuidad.

El gobierno estadounidense se negó a cumplir con las disposiciones del gobierno mexicano, la situación se complicó cuando este último ocupó militarmente los campos petroleros, a fin de relajar la rebeldía de las empresas.

Por lo que Estados Unidos decidió enviar un nuevo embajador, Dwight Morrow, quien: "procuró presentar sus demandas y soluciones en términos que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano"⁷⁸. Las tensiones quedaron resueltas y Calles declaró inválidas las leyes de 1925 y 1926. Sin embargo, quedaron asuntos sin resolver, como el pago de la deuda externa y las reclamaciones por los daños causados durante la revolución.

La administración callista no gozó de estabilidad interna debido principalmente a la crisis religiosa, ni contó con la coyuntura internacional adecuada, puesto que enfrentó las presiones de Estados Unidos, país que se erigía como una potencia económica con la misión de defender sus intereses en el ámbito internacional.

⁷⁶ Vázquez y Meyer, *Op. Cit.*, pp. 149.

⁷⁷ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, décimocuarta edición, México, Ed. Era/UNAM, 1985, pp. 303.

⁷⁸ Meyer, Lorenzo, "El primer tramo del camino" en *Historia General.....Op. Cit.*, pp. 1225.

Por tanto, México no tuvo la capacidad de negociación internacional para aplicar los preceptos constitucionales.

Durante el período de 1928 a 1934, época denominada maximato, estuvo caracterizada por la disminución de las tensiones entre México y Estados Unidos, debido principalmente a que la crisis de 1929, propició un cambio más amistoso en su política internacional. En cuanto a la política exterior de México dio un giro importante, ya que en septiembre de 1931 México fue invitado a formar parte de la Sociedad de Naciones, foro donde tuvo una actuación considerada en favor del Derecho Internacional y de los principios de no intervención y autodeterminación, con lo cual logró un prestigio a nivel internacional.

Respecto al reconocimiento de gobiernos, México dio a conocer su Doctrina Estrada donde manifestó que “el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener a sus gobiernos o autoridades”⁷⁹.

Cabe mencionar que México enfrentó constantes presiones externas. Sin embargo, su política exterior se iba orientando hacia puntos específicos apegados a los preceptos jurídicos internacionales.

d) El nacionalismo mexicano y la Seguridad Nacional de los Estados Unidos en el cardenismo

El gobierno nacionalista de Lázaro Cárdenas y la situación internacional de guerra presionaron a los Estados Unidos a tener una política exterior de acercamiento con México.

Al arribar Lázaro Cárdenas al poder, el ámbito internacional se encuentra con una nueva actitud por parte del gobierno estadounidense, encabezado por Franklin Delano Roosevelt, cuyo gobierno se caracterizó por la política del “Nuevo Trato” y la “Buena Vecindad”⁸⁰. Esto marcó un cambio evidente en la actitud de Estados Unidos frente a México, ya no se dieron presiones e intervenciones directas, si no una política de acercamiento.

El gobierno de Cárdenas se da a la tarea de llevar a cabo una serie de reformas para mejorar la vida económica, política y social del país, aplicando de manera

⁷⁹ SRE, Op. Cit., pp. 267.

⁸⁰ La política del Buen Vecino “marcó la primera etapa de la madurez norteamericana en el diseño y la ejecución de sus políticas exteriores basadas en el poderio mundial”. Véase Deagle, Edwin Jr., Selección de Tello, Carlos y Reynolds, Clark W., en *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Ed. FCE, 1981, pp. 223.

determinante las disposiciones de la Constitución de 1917. Luego de una serie de reformas emprendidas, Cárdenas se enfrentó con los Estados Unidos y a las compañías petroleras extranjeras que habían explotado los campos petroleros mexicanos por décadas, sin el mínimo control del gobierno.

Por lo que el 18 de marzo de 1938, Cárdenas firmó un edicto incautando las posesiones de más de una docena de compañías petroleras de Estados Unidos y las de los otros países extranjeros. Cárdenas consideró que había una amplia justificación para esa acción, ya que las compañías petroleras, durante dos años, habían tomado medidas legales para mantener a distancia las demandas de los trabajadores petroleros, por conseguir incrementos de sueldo y habían rechazado obedecer un edicto de la Suprema Corte de Justicia mexicana. Defendiendo los aumentos de sueldos que una comisión del gobierno había recomendado Cárdenas, llamando a esta intransigencia un desafío a la soberanía nacional de México, declaró que esta acción estaba sancionada por la Constitución Mexicana. Mientras tanto, la nueva empresa de Petróleos Mexicanos (PEMEX), enfrentó un boicot anglo-estadounidense y comenzó a vender petróleo a Alemania que estaba construyendo sus reservas en anticipación de la Segunda Guerra Mundial.

Dada la situación internacional, Estados Unidos privilegio la seguridad nacional a los intereses de las empresas, por lo que aceptó la medida adoptada por Cárdenas.

La política exterior de Cárdenas se caracterizó por un elevado nacionalismo y régimen democrático, así como su adhesión al orden jurídico internacional.

2.3.4. Las relaciones bilaterales a partir de la Segunda Guerra Mundial

a) De Ávila Camacho a Díaz Ordaz. El desarrollo estabilizador

La agenda bilateral en sus aspectos más generales se constituye en una primera etapa desde la Segunda Guerra Mundial hasta el período de Díaz Ordaz, la cual se caracteriza por pasar de una cooperación bélica a la de socio industrial, en la que la dependencia de la economía del país con respecto a Estados Unidos propicia que la política de seguridad nacional de Estados Unidos se base en la cooperación al desarrollo económico. Con la idea de lograr la democracia, entendida como aquella que permita la Doctrina Monroe o el Destino Manifiesto. La lucha corresponde al frente que presenta el comunismo en América Latina, principalmente controlando la influencia de Cuba.

El período de Manuel Ávila Camacho corresponde a la fase bélica en la que el país funciona como el aliado natural de Estados Unidos. En 1940, en la Segunda Guerra Mundial, la posición inicial de México fue de neutralidad. Sin embargo, con la participación en el conflicto de Estados Unidos: "México externo su solidaridad con Estados Unidos de modo efectivo cuando se unió a la condena al

ataque Pearl Harbor, en diciembre de 1942 y cuando un mes más tarde, en enero de 1943, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, la delegación mexicana defendió con decisión la recomendación a las repúblicas americanas de que rompieran relaciones diplomáticas con el Eje⁸¹.

La ayuda mexicana al esfuerzo bélico se dio con respecto a la producción económica, a través del abastecimiento de materias primas estratégicas a la industria norteamericana de guerra y contribuyó a paliar la escasez de trabajadores con la mano de obra mexicana.

Este acontecimiento internacional sentó algunas bases de largo plazo de unión entre ambos países, que se reflejaron en los cambios económicos, políticos y culturales. Desde el punto de vista económico, el activo comercio representó el 90% del comercio exterior de México, lo que ayudó a acelerar un viejo proyecto de la clase dirigente mexicana: la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Por un tiempo, no fue problema la falta de recursos para adquirir los bienes de capital y las materias necesarias para la industrialización mexicana. En un principio, el gobierno norteamericano se opuso a este proyecto, pero al iniciarse la década de 1950 ya lo había aceptado e incluso sus empresas participaban activamente en el mismo.

La coyuntura internacional permitió que durante el curso de la Segunda Guerra Mundial, tanto Estados Unidos como México percibieran a su vecino de manera especial. Por primera vez la relación "era recíproca y mutuamente benéfica"⁸².

No obstante, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre México y Estados Unidos sufrieron cambios significativos, ya que la relación bilateral cambia al predominar temas netamente económicos en vez de la tensión antes imperante como fueron la deuda externa, el reconocimiento de gobiernos, las reclamaciones, la expropiación y expansión territorial. De aquí que se de inicio al período de socio industrial con base en el modelo del desarrollo estabilizador y la sustitución de importaciones.

En la posguerra, los Estados Unidos se erigen como la máxima potencia occidental y al iniciarse la Guerra Fría, orienta todos sus esfuerzos a fortalecer a su zona de influencia, principalmente europea, por lo que centró su atención en el escenario de la economía internacional, aplicando el Plan Marshall⁸³ en los países

⁸¹ Seara Vázquez, Op. Cit., pp. 58.

⁸² Meyer, Lorenzo, "México-Estados Unidos, lo especial de una relación", en Griego, Manuel y Vega, Gustavo (comps.), México-Estados Unidos 1984, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Colección México-Estados Unidos*, 1985, pp. 21.

⁸³ Al término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos propusieron en junio de 1947 un programa de ayuda a los países europeos que fueron devastados durante el conflicto. "De esta manera y con el objetivo fundamental de evitar que sus pueblos empobrecidos fueran fácil presa del comunismo, a través del Programa de Reconstrucción

Europeos. En este contexto de seguridad internacional, cambian las relaciones con Latinoamérica, especialmente con respecto a México como zona natural de seguridad de los Estados Unidos.

Al finalizar la guerra, disminuyeron las exportaciones hacia Estados Unidos, así como la cooperación financiera norteamericana. La relación bilateral se encontraba en buenos términos. México estaba creciendo, la inversión extranjera directa de Estados Unidos era mínima. El mercado interno había aumentado y la industria nacional se estaba desarrollando, el país tenía un ambiente de tranquilidad y estabilidad, que necesariamente requería de la cooperación de este país.

Por su parte, la economía mexicana continuó creciendo fuertemente bajo el liderazgo de Miguel Alemán Valdés, que fue el primer civil en décadas al ser elegido presidente de México, recibió la primera visita de un presidente estadounidense a la ciudad de México cuando Harry S. Truman llegó en marzo de 1947. La industrialización del país y la sociedad con los Estados Unidos, en esta época propiciaron una integración económica y política con el país del Norte. El modelo nacional fomentó la participación del capital privado y la penetración del capital extranjero y disminuyó, dando marcha atrás a los programas sociales que estableció la Constitución. En lo político, la colaboración y alianza con Norteamérica, fue definitiva en el cambio y la reorientación de la política exterior, facilitando la penetración de intereses norteamericanos y la "aplicación formal" de los principios revolucionarios de política externa del país.

La política exterior de Adolfo Ruiz Cortines se caracterizó por los principios de no intervención, ya que condenaba la intervención de potencias extracontinentales y del comunismo internacional, debido a que estas situaciones podrían propiciar inestabilidad en la región latinoamericana y a su estrecha relación que mantenía con el gobierno norteamericano.

La situación económica del país mantuvo un activo comercio exterior con los Estados Unidos, ya que México le proveía materias primas y mano de obra a través de empresas subsidiarias.

Europa (PRE), Estados Unidos canalizó a Europa Occidental 13,300 millones de dólares, de los cuales, sólo el 15% sería reembolsable en un plazo de 50 años", por lo que se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue "la encargada de hacer un inventario de los recursos disponibles, así como de los requeridos por los beneficiarios: Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Francia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía". Por su parte, la "Unión Soviética y los países europeos del Este no habían aceptado la invitación que se les hizo a participar en el Programa, porque lo consideraron como una acción destinada a expandir el "imperialismo norteamericano", y en octubre de ese mismo año establecieron una Oficina de Información Comunista (COMINFORM)". Véase Hernández-Vela, Op. Cit., pp. 152 y 153.

Las relaciones bilaterales fueron amistosas en este periodo, pero se vieron afectadas en junio de 1954, ya que los Estados Unidos intervienen en Guatemala para derrocar al presidente reformista Jacobo Arbenz.

Posteriormente, Adolfo López Mateos fue elegido como presidente de México en 1958 y encontró que sus principales desafíos estaban en el ámbito de la política exterior: la Revolución Cubana de 1959, ya que Castro era considerado como una figura heroica que llevó libertad al pueblo. Pero pronto se volvió obvio, que Castro con el fuerte apoyo de la Unión Soviética, estaba intentando establecer una dictadura comunista en América Latina.

Muchos de los países del hemisferio estaban tomando firmes medidas multilaterales, rompiendo relaciones e imponiendo sanciones económicas, para contener los esfuerzos del régimen de Castro por consolidar su propio dominio sobre Cuba, exportar armas y la revolución comunista hacia otros países del área. Las disposiciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), condenaron a Cuba, expulsándola de ese organismo regional. México obligado por su política histórica de no intervención y su propia experiencia revolucionaria, se vio impedido de ratificar esas decisiones por lo que fue el único país latinoamericano que mantenía relaciones diplomáticas con Cuba.

El planteamiento mexicano de la situación cubana no tuvo impedimento para la relación entre ambos países, a pesar que durante el régimen de López Mateos, Cuba sufrió varias crisis, como la fracasada invasión a Bahía de Cochinos en 1961 y la crisis de los misiles de octubre de 1963; este periodo fue bastante exitoso para Estados Unidos.

El tema más importante que enfrentó la administración de López Mateos fue el asunto de Cuba, apegado a la política de no intervención y de fomento del multilateralismo en política exterior. Al instaurar Fidel Castro su gobierno comunista, luego del derrocamiento de Fulgencio Bautista, la relación entre Estados Unidos y Cuba, se torno tensa por la ayuda militar que le había otorgado la URSS, mostrando su rechazo en la Séptima Reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores en San José, Costa Rica y dando inicio a la invasión en Bahía de Cochinos, a fin de derrocar el gobierno de Fidel Castro. Ante esta situación, México reprobó el acto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con base en el principio de no intervención.

Adolfo López Mateos, consciente del peligro que representaba una relación estrecha y unilateral con Estados Unidos, inició una serie de giras internacionales, con el propósito de diversificar las relaciones exteriores de México. El gobierno mexicano solucionó el problema fronterizo de el Chamizal.

Asimismo, guió a México por buen camino, manteniendo amistad con Cuba y desarrollando buenas relaciones con varios presidentes de Estados Unidos como

Eisenhower, Kennedy y Johnson. Dejó el cargo presidencial a Gustavo Díaz Ordaz, "un severo conservador poco audaz, quien pronto se encontró en una tensa situación política más allá de su capacidad de manejo. Los resultados fueron trágicos, tal vez porque en este período (1964-1970) fue de muchas formas poco distinguido, ciertamente será recordado por su responsabilidad en los dramáticos sucesos del movimiento estudiantil de 1968 en Tlatelolco"⁸⁴.

El período de Gustavo Díaz Ordaz en la relación México-Estados Unidos, se caracteriza por el término de la "relación especial" con el gobierno estadounidense. Además, la política gubernamental empezó a abandonar sus principios de política exterior tradicionales, ya que su proceder se debió más a la forma que a la esencia, como lo muestra la protesta de México por la invasión de la República Dominicana por los *marines* estadounidenses en 1965. Además del consentimiento de la política de agresión de los Estados Unidos con respecto al conflicto en Cuba, lo que ayudó a disminuir las tensiones.

No obstante, destaca en este período de ajuste, los cambios en la relación bilateral, ya que empieza una nueva etapa, en la cual aparece el narcotráfico. De manera abierta, inesperada y poco diplomática, los Estados Unidos inician en septiembre de 1969, la llamada "Operación Intercepción", que consistía en la detención y revisión de personas y vehículos en la frontera, con la finalidad de detener la entrada, principalmente de marihuana, a Estados Unidos en una sola maniobra masiva. Lo cual trastocó durante un par de meses la vida de la frontera norte de México.

Pero a corto plazo ésta operación derivó en un importante incidente diplomático. La prensa mexicana censuró la operación y se quejó de que era más exitosa para detener mexicanos que para evitar el tráfico de drogas. De hecho, fueron capturadas sólo muy pequeñas cantidades de droga, ya que los contrabandistas, reconfiguraron las rutas de sus embarques hacia sitios más remotos de la frontera porosa⁸⁵.

Esta acción se tomó como una forma de presión a las autoridades mexicanas, para que combatieran efectivamente el narcotráfico. Este hecho, así como la negativa de aquel país en agosto de 1971, de eliminar a las exportaciones mexicanas la sobretasa del 10%, fueron dos de los hechos que llevaron a las autoridades mexicanas a intentar buscar nuevas formas de relación con el mundo exterior y con los Estados Unidos.

En la década de 1970, el contexto internacional cambió, se inició un relajamiento en la relación bilateral de los Estados Unidos y la Unión Soviética a la vez que surgían como potencias económicas Japón, Alemania y China. Por su parte, en

⁸⁴ Smith, Op. Cit., pp. 80 y 81.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 112.

América Latina preveía la Doctrina de las Fronteras Ideológicas y la vinculación con los Estados Unidos.

Durante este período, la estrategia de desarrollo adoptada por México mostró sus debilidades. El desarrollo estabilizador y la sustitución de importaciones dejaron de ser la solución para los problemas económicos de México. El desmedido bilateralismo con Estados Unidos, durante los siguientes treinta años al fin de la Segunda Guerra Mundial, aumentó la dependencia del exterior.

A partir de 1971, con el movimiento estudiantil en el país y el surgimiento de un modelo que pretende retomar los orígenes revolucionarios y el Estado participante, México intenta cierta independencia relativa mediante su alianza con los países no alineados. No obstante, la debilidad de la economía mexicana propicia su dependencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de las instituciones que apoyan la política norteamericana, lo que obliga a subordinar la política de seguridad nacional a las condiciones que Estados Unidos impone.

La realidad económica de México se agravó con el endeudamiento externo y lleva al debilitamiento en cuenta corriente de la balanza de pagos y se llegó a pensar que "el país había llegado a un punto en el cual necesitaba seguir endeudándose a efecto de poder amortizar y pagar los intereses de la antigua deuda, pues los servicios de la deuda habían crecido rápidamente que los ingresos de la cuenta corriente"⁸⁶. A esto hay que añadir el hecho de que el turismo extranjero en México era mayoritariamente norteamericano y la inversión extranjera directa provenía principalmente de Estados Unidos. Estos elementos influyeron en la posición negociadora de México con el vecino del norte.

2.3.5. El tercer mundismo y la dependencia económica en los gobiernos de Echeverría y López Portillo

Luis Echeverría Álvarez, Secretario de Gobernación en la administración de Díaz Ordaz, fue electo presidente en 1970, quien se caracterizó como "un conservador y la retórica de sus discursos comenzaron a tomar un matiz nacionalista e izquierdista que él llamó nacionalismo revolucionario"⁸⁷.

Con este proyecto y dada la vulnerabilidad de la economía mexicana, llevaron a Echeverría Álvarez a insistir en los aspectos que había abordado su antecesor López Mateos, en el multilateralismo de la política exterior, diversificando los aspectos políticos y económicos entre México y los demás países. El gobierno mexicano utilizó una retórica radical y a tono con el neopopulismo que imperó en esa etapa. México se incorporó al bloque de países del tercer mundo, cuyos objetivos estaban lejos de coincidir con los de los países industrializados. A nivel

⁸⁶ Ojeda, Op. Cit., pp. 137.

⁸⁷ Smith, Op. Cit., pp. 81.

político, se mantuvieron relaciones con los regímenes de izquierda, Chile y Cuba, y Echeverría comprometió la política exterior con posiciones "tercermundistas".

La política exterior fue un elemento clave para ello; el pluralismo ideológico, base de las relaciones externas, ayudó a mantener la estabilidad del país. En lo económico se buscaron nuevos mercados, se ampliaron los tradicionales y se defendieron los términos del intercambio.

Los problemas económicos que se habían perfilado en México, se hicieron evidentes a partir de los procesos inflacionarios destacados en 1973 y terminaron en crisis en 1976. Estas circunstancias, habrían de mostrar, que uno de los puntos más vulnerables del aparato productivo mexicano, y de su modelo de crecimiento, era su dependencia externa, en particular con respecto de Estados Unidos.

No obstante, aunque se participó activamente en diversos foros internacionales y se hicieron declaraciones importantes, la realidad fue que la situación económica del país, no sólo no cambió respecto a Estados Unidos; la dependencia económica se agudizó, desembocando en crisis financieras y en la pérdida del valor de la moneda nacional frente al dólar. La diversificación comercial tan profundamente añorada no se alcanzó, pues seguía existiendo un elevado grado de concentración de las importaciones y exportaciones respecto a Estados Unidos. La participación relativa de México en otros mercados continuo siendo pequeña y el endeudamiento externo siguió creciendo.

En 1976, José López Portillo como presidente de México, "heredo una economía mal administrada". El país se caracterizó por su profunda crisis económica y de legitimidad. La única carta de negociación que se tenía en ese momento era la propia debilidad surgida de la misma crisis y del temor de que ésta pudiera afectar la estabilidad política del país⁸⁸.

En consecuencia, en 1977 se estableció un programa de ajuste con apoyo del FMI, el cual fue abandonado debido al descubrimiento de enormes yacimientos petroleros y a la posibilidad de acceder al mercado internacional de dinero.

En 1978 se descubrieron vastos yacimientos de petróleo en el sur de México, que se utilizaron para el crecimiento acelerado de la economía del país. Por lo que se decide usarlos para salir de la crisis. En el mercado internacional, el petróleo se estaba cotizando a precios muy elevados, lo que parecía respaldar favorablemente la decisión tomada por el gobierno mexicano. La estimación de reservas permitió "inventariar grandes volúmenes que situaron a México al lado de los mayores países petroleros y permitieron prever generosos excedentes"⁸⁹. Lo

⁸⁸ Ojeda, *Op. Cit.*, pp. 105.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 111.

que parecía ser la solución a los problemas nacionales se convirtió paralelamente en el elemento de su propia debilidad.

El gobierno decidió reanudar el crecimiento económico y recurrir nuevamente a los créditos externos. Este modelo coincidió con un excedente de capitales a nivel mundial, proporcionados principalmente por la banca privada, lo que le permitió grandes facilidades en la contratación de créditos con atractivas tasas de interés. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos demostró a México su lado débil, la dependencia del petróleo.

Con el fin de impulsar la explotación del petróleo en el suroeste del país y teniendo la ventaja de que los precios del hidrocarburo estaban a la alza en los mercados internacionales, la administración de López Portillo recurrió a un constante endeudamiento con el exterior, que se elevó de 26 a 74 mil millones de dólares de 1974 a 1981⁹⁰.

La petrolización de la economía le dio a México un amplio margen de negociación internacional y le permitió al país aumentar su propia capacidad financiera. Ahora podía enfrentarse a los problemas de las relaciones con los organismos financieros internacionales y a Estados Unidos con mayor tranquilidad. Gracias al respaldo que el petróleo le brindaba, México pudo participar activamente a nivel mundial; tal es el caso de la política exterior mexicana en Centroamérica. Lo cual implicó un enfrentamiento con Estados Unidos.

López Portillo sobrestimó el poder del petróleo como arma de negociación. En 1981, empezaron a declinar los precios del petróleo a nivel internacional, el país se enfrentó a una apurada situación. México trató de suplir la súbita reducción de sus ingresos por exportación de hidrocarburos con nuevos empréstitos internacionales de corto plazo. El resultado fue que la solvencia económica se redujo notablemente, ocasionando un problema de liquidez que implicaba reducir el gasto público y dejar inconclusos muchos proyectos de desarrollo. Las exportaciones no petroleras se contrajeron y las importaciones aumentaron. Asimismo, incrementaron las tasas de intereses de los mercados internacionales de capitales; lo que conllevó a un aumento en los egresos por concepto del servicio de la deuda externa.

México no pudo compensar los golpes de la caída de los precios del petróleo con otras exportaciones, pues el gobierno no tomó la precaución de favorecer la diversificación del sector externo de la economía. A mediados de 1981, la economía mexicana enfrentaba el desplome del peso, el aumento en los índices inflacionarios, superando el 100%, y el estancamiento económico. El gobierno cayó nuevamente en el desprestigio y propició la inseguridad por su solvencia, lo

⁹⁰ Green, Rosario, *La deuda externa de México 1917-1987*, Centro de Estudios Internacionales, México, El Colegio de México, 1980, pp. 19.

que ocasionó una salida masiva de capitales cuya suma total estuvo calculada en 22 mil millones de dólares.

En consecuencia para 1982, en lugar de estar administrando la abundancia después de la crisis de 1976-1977 como se esperaba, el gobierno se encontró de nueva cuenta administrando una crisis recurrente.

La enorme crisis financiera a partir de 1982 da lugar a una nueva etapa en las relaciones de México y Estados Unidos. De tal forma que el problema de la deuda y las cuestiones del desarrollo, a partir de ese momento van a ser los rasgos permanentes de la agenda bilateral, por supuesto subordinada al predominio y hegemonía de los intereses de los Estados Unidos.

Con el país en banca rota, los funcionarios mexicanos se entrevistaron con sus homólogos de la Junta de la Reserva del Tesoro de Estados Unidos y del FMI para hacer de su conocimiento que "México había agotado sus reservas y no podía cumplir con sus obligaciones financieras internacionales"⁹¹. Por lo tanto, López Portillo se vio obligado a declarar la moratoria en los pagos de la deuda externa y devaluó el peso en casi 100%, un día después, en su informe anual a la nación, anunció la nacionalización del sistema bancario mexicano para detener la fuerte salida de capitales del país.

Hasta ese momento ninguna crisis había representado una grave amenaza para la comunidad internacional, particularmente para los países desarrollados. La crisis mexicana no tuvo precedentes por su magnitud, por lo que de no resolverse tendría un impacto negativo en los mercados financieros internacionales, principalmente en el estadounidense.

El gobierno de Ronald Reagan, junto con otros bancos estadounidenses, prepararon un paquete de ayuda financiera para México, que consistió en 20 mil millones de dólares, el cual mejoró en cierta medida la situación mexicana. Sin embargo, el préstamo estadounidense a México, tuvo como aval compras adelantadas de petróleo mexicano para la reserva estratégica de Estados Unidos. Asimismo, el gobierno norteamericano logró que el gobierno de López Portillo obtuviera una prórroga de los pagos de la deuda con los bancos comerciales y con el FMI. El préstamo fue otorgado con la condición de que México iniciará una reforma gradual de su economía hacia el libre mercado. Pero el principal objetivo del préstamo de Estados Unidos tuvo como propósito que México siguiera pagando sus compromisos internacionales, especialmente con los bancos estadounidenses, si esto no hubiera ocurrido las consecuencias hubieran sido catastróficas para la economía y la seguridad nacional de Estados Unidos.

⁹¹ Smith, Op. Cit., pp. 85.

2.3.6. La apertura e integración con Estados Unidos en los períodos presidenciales de De la Madrid, Salinas y Zedillo

a) Miguel de la Madrid Hurtado

Con el arribo a la presidencia de México de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, se enfrentaron los serios problemas económicos y sociales que encaraba el país acudiendo al FMI. Las políticas de ajuste estructural adoptadas en este sexenio se encontraron enmarcadas en el modelo neoliberal. El gobierno adoptó una serie de medidas recomendadas e impuestas por el Fondo, que ante la crisis económica y la inminencia de una moratoria aceptó otorgar ayuda económica y préstamos de contingencia a México, siempre y cuando el gobierno mexicano se sometiera a un prolongado período de restricción y abriera su economía. En este sentido, se inició dicho proceso que llevó a México a formar parte del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, actualmente Organización Mundial del Comercio (OMC) y se abrieron las puertas a una mayor participación extranjera en las empresas.

En esta situación, la economía del país se deterioró más aun, ya que a la crisis del mercado internacional del petróleo, se sumó la recesión mundial, principalmente en Estados Unidos, que era el principal cliente comercial de México, lo que propició el resurgimiento del proteccionismo norteamericano, afectando las exportaciones mexicanas no petroleras.

Este modelo sustentó la apertura de la economía y la operación del libre mercado en la economía mexicana, lo que era congruente con la política liberal de los Estados Unidos, dado las enormes ventajas económicas y políticas que representaba para él, la debilidad de México.

En este contexto, es que en 1980 aparece como tema importante de la agenda bilateral: el narcotráfico. Esta preocupación se asocia a la de la situación política en México, sobre todo en lo que empieza a manifestarse como una debilidad estructural del sistema político.

Esto significa que ante la amenaza a sus intereses y la imposibilidad de tener injerencia, la agenda bilateral se reorienta de la economía hacia el problema del narcotráfico, lo cual justifica a todas luces su participación y preeminencia de sus intereses, incluso sobre el sistema político mexicano. Cabe destacar la diferencia que se da en la agenda bilateral, al incluir al narcotráfico asociado al cambio del sistema político del país.

La corrupción que ha generado el narcotráfico en las autoridades mexicanas, es uno de los problemas que afectaron la relación bilateral a principios de la década de 1980. Para el gobierno de los Estados Unidos y especialmente en las audiencias del Congreso estadounidense sobre México y la lucha contra el tráfico

ilícito de drogas, se ha expresado que el narcotráfico se ha vuelto incontrolable. Existen, además razones evidentes para ello: la crisis económica, la corrupción y la falta de democracia, inevitablemente han conducido a México -al gobierno y a grandes sectores de la población- a la indiferencia en el mejor de los casos, y en el peor de ellos, a estar estrechamente ligados y/o pertenecer a las organizaciones de traficantes de drogas⁹².

La relación bilateral concentrada en los problemas de tráfico de drogas, se agudizan debido al asesinato de un agente de la *Drug Enforcement Administration (DEA)*, Enrique Camarena Salazar, en febrero de 1985, a manos de policías mexicanos. El gobierno estadounidense afirmó que en la tortura, a la que fue sometido Camarena, estuvieron presentes el exsecretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui y otros altos funcionarios mexicanos, con el conocimiento del presidente de la Madrid sobre la detención del agente de la *DEA*. Este incidente, ocasionó que las críticas hacia el gobierno mexicano se hicieran más fuertes y con ello la administración de Reagan confirmaba la participación de autoridades gubernamentales de alto nivel coludidas con el narcotráfico.

Durante la administración Reagan, México fue prioritario para las relaciones internacionales de este. Según se puede apreciar en su estrategia hacia México desde 1982, los propósitos de Estados Unidos fueron claros: evitar que la grave crisis económica y política por la que atravesaba el país mexicano, derivara en un gobierno radical de izquierda que desplazara al Partido Revolucionario Institucional (PRI) del control político interno -aunque este era el fin de la estrategia de Estados Unidos-; introducir fuerzas políticas conservadoras aliadas a Estados Unidos que modificaran la correlación interna y prepararan al país para un esquema electoral y partidista favorable: priísmo-panismo, con alternancia en el poder.

En 1986, las tensiones bilaterales aumentaron debido a que Jesse Helms, expresidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado estadounidense, acusó de corrupción y participación en el tráfico de drogas a funcionarios del gobierno mexicano y afirmó que los triunfos electorales de 1985 habían sido fraudulentos, favoreciendo al PRI⁹³.

Incluso los Estados Unidos llegan a acusar a autoridades mexicanas de corrupción y narcotráfico, situación que se utiliza hoy en día a través del proceso de certificación, como una forma de control del sistema político mexicano e instrumento indispensable para la política de seguridad nacional de los Estados Unidos.

⁹² Castañeda y Pastor, *Los límites en.....Op. Cit.*, pp. 302 a 310.

⁹³ Lowenthal, Abraham F., *La convivencia imperfecta, los Estados Unidos y América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen, 1989, pp. 100.

b) **Carlos Salinas de Gortari**

Después de la crisis electoral mexicana y de las protestas creadas, Carlos Salinas de Gortari es electo como presidente de México en 1988, las fricciones entre México y Estados Unidos desaparecieron abruptamente del panorama bilateral. El gobierno de George Bush estaba decidido a respaldar al gobierno de Salinas y al sistema político mexicano para conseguir que México pudiera realizar una apertura económica pacífica que conviniera a los intereses estadounidenses. Salinas continuó con la apertura económica del país al capital extranjero. Las reformas económicas se aceleraron y las relaciones con la administración Bush mejoraron.

El panorama de cordialidad en las relaciones bilaterales continuaron aun cuando habían surgido problemas en torno al tráfico ilegal de drogas. Bush reforzó las medidas hacia la administración salinista en contra del narcotráfico y pidió al Congreso estadounidense seguir proporcionando ayuda a México durante el proceso.

La importancia de México en el control de drogas y la preocupación de este problema por parte de Estados Unidos se puso de manifiesto cuando el gobierno de Bush empezó a proporcionar a México: aviones, entrenamiento y equipo para el combate contra el narcotráfico, ejerciendo presión diplomática para que redoblara sus esfuerzos para destruir los plantíos de amapola y marihuana, e interceptar el flujo de las drogas ilícitas.

Sin embargo, años después se diría que el narcotráfico aumentó en México, destacando su consolidación como primer puente de la cocaína colombiana hacia Estados Unidos. Para muchos analistas esto no hubiera sido posible sin la complicidad de los gobiernos de Salinas y Bush, bajo el amparo de la relación bilateral y el de las negociaciones del Tratado de Libre de Comercio de América del Norte (TLC)⁹⁴.

En un informe de la Oficina Federal de Investigaciones (*FBI*) titulado *La Economía Política del Comercio de Drogas*, asegura que el programa de privatizaciones llevado a cabo en la administración de Salinas de Gortari reforzó la mano oculta del narcotráfico en México, y que muchas de las empresas paraestatales fueron compradas por organizaciones de narcotraficantes mexicanas y colombianas⁹⁵. Al respecto, Jack Blum, exagente de la *CIA*, manifestó que bajo el gobierno de George Bush: "la Casa Blanca estaba convencida de que si la opinión pública

⁹⁴ Cfr. Estéves, Dolia, "Solapo EU la narcorrupsión del salinismo: Thornburgh", *El Financiero*, 26 de marzo de 1995, pp. 26.

⁹⁵ Cfr. Estéves, Dolia, "Empresas privatizadas por Salinas, en manos de narcotraficantes: *FBI*", *El Financiero*, 9 de mayo de 1995, pp. 30.

estadounidense se daba cuenta que en México las drogas y la corrupción iban en aumento, el TLC jamás se hubiera ratificado"⁹⁶.

Las regiones económicas y la interdependencia que caracteriza la actual escena internacional, sirven de marco a los renovados intentos estadounidenses por mantener su hegemonía en este nuevo "orden internacional", proyecto en el que México juega un papel importante. Para lo cual el TLC es un importante instrumento.

En febrero de 1991, los presidentes de México y Estados Unidos, así como el primer ministro de Canadá anunciaron formalmente que sus respectivos gobiernos se preparaban para negociar un acuerdo de libre comercio que sería un catalizador para el crecimiento económico de la región. Después de un período de negociaciones entre los tres países fue firmado en diciembre de 1992, entrando en vigor el 1o. de enero de 1994.

La administración de Salinas se apoyó en los republicanos estadounidenses, a través de su modelo económico de apertura que tuvo como eje la puesta en marcha del TLC, con lo que supuestamente se aseguraría el continuo ingreso de capitales externos, el manejo adecuado de las finanzas, así como la deuda y finalmente el tránsito de México al primer mundo. El TLC se convirtió en una estrategia de Estados Unidos para la estabilidad de México. Además, desde la perspectiva estadounidense, si se nutría el desarrollo económico de México a través del TLC, la apertura democrática sería una consecuencia ineludible.

En noviembre 1993, México entró como miembro de pleno derecho a la Organización para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Estados Unidos le dio a México todo su apoyo para que fuera aceptado en esa organización, a fin de que el gobierno mexicano pudiera consolidar su reforma económica y abrir sus mercados al comercio exterior. Con la estabilidad política y económica del país, la seguridad nacional estaba garantizada. De la misma manera, México ingresó como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en marzo de 1994.

Debido a este modelo, el régimen salinista otorgó un trato preferencial y un gran peso a la opinión extranjera sobre la situación económica y política del país, para lo cual brindó una imagen de estabilidad. En materia de política interna, Salinas pareció dar signos de apertura política a otras fuerzas.

⁹⁶ Cfr. Estéves, Dolia, "Bush ordenó en 1990 una narcoamnistia para Salinas", El Financiero, 21 de mayo de 1991, pp. 1 y 15.

c) Ernesto Zedillo Ponce de León

La elección como presidente de México de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994, contó con el apoyo del presidente estadounidense William Clinton; el triunfo priísta llevó implícito el aval no sólo de Estados Unidos, sino de amplios sectores norteamericanos, quienes seguían de cerca la evolución de las reformas económicas en el país y veían a Zedillo como el mejor garante de la continuidad de la política económica.

En su discurso de toma de posesión, Zedillo preveía para 1995 un crecimiento económico y una inflación del 4%, muy parecida a la esperada en Estados Unidos. El dólar se cotizaría a alrededor de \$3,50 nuevos pesos. Sin embargo, el 20 de diciembre, la inestabilidad de la economía motivada por una fuga de capitales que se tradujo en una nueva devaluación hizo vibrar al país y dejó al descubierto las debilidades del modelo económico mexicano.

La devaluación fue atribuida a la salida de capitales del país durante 1994, que ascendió aproximadamente a 23 mil 402 millones de dólares, de los cuales el 47%, salieron de México en los últimos días de ese año. Lo que redujo las reservas internacionales de México a 6 mil 148 millones de dólares en diciembre de ese mismo año. Por ello, las autoridades financieras mexicanas decidieron ampliar en 15% la banda de flotación del peso frente al dólar⁹⁷. Lo que de hecho significaba una grave devaluación de la moneda mexicana.

Algunos analistas culparon de esta crisis a los "errores de diciembre", otros veían en este proceso el resultado de una equivocada política económica del sexenio de Salinas de Gortari. Mientras que especialistas se debatían en explicaciones, la tasa del desempleo se disparaba a más del doble, el poder adquisitivo se reducía fuertemente y el país entraba a una gran recesión económica.

Bajo este panorama, surgió la preocupación de que Zedillo pudiera gobernar al país, por lo que se dio garantía a los intereses estadounidenses, así como continuar con la política económica emprendida por su antecesor para establecer a largo plazo la certidumbre a las inversiones extranjeras⁹⁸.

Por lo que en enero de 1995, el gobierno mexicano preparó el primer plan de contingencia, se trató del "Acuerdo para superar la emergencia económica", con el objetivo de lograr que el déficit de la cuenta corriente bajara a niveles manejables. Pero la economía mexicana parecía derrumbarse. En consecuencia, el FMI anunció que se preparaba un plan de rescate para apoyar a México, los gobiernos

⁹⁷ Cfr. "Se fugaron del país 23 mil 402 mdd en el transcurso de 1994", La Jornada, 4 de enero de 1995.

⁹⁸ Cfr. Lacayo, Richard, "Serra descuidó las buenas maneras con el mundo de las altas finanzas", Time, I/1995, pp. 12.

de Estados Unidos, Canadá y Japón rápidamente anunciaron que se sumarían al plan de rescate.

En el mismo mes de enero, el presidente estadounidense William Clinton, arriesgo su relación con el Congreso de su país apoyando a México, sin duda el TLC, los empleos norteamericanos y la amenaza de la inmigración, fueron una buena razón para ello. Por lo que puso en marcha su propio plan de rescate y anunció que México contaba con hasta 47 mil millones de dólares de un préstamo con carácter de emergente.

El Congreso estadounidense se desentendió de la crisis mexicana, por lo que el presidente Clinton obligó al Tesoro de Estados Unidos a prestar 20 mil millones de dólares y presionó al FMI para que aportara otros 17 mil 759 millones, 10 mil millones del Banco Internacional de Pagos y 3 mil millones de dólares de los bancos centrales de Europa y de Asia. En total se prestó a México 50 mil 759 millones de dólares⁹⁹.

Ante la grave crisis mexicana, el vicepresidente de Estados Unidos, Bob Dole, aseguró que habría un repunte en el flujo de inmigrantes ilegales procedentes de México como resultado de la caída de los salarios en el país, pero consideró que la crisis migratoria sería mayor si no fuera por la ayuda que el gobierno norteamericano prestó a la administración de Zedillo¹⁰⁰.

Asimismo, el secretario de Estado estadounidense, Warren Christopher señaló que con el paquete de ayuda financiera a México, el gobierno norteamericano busca evitar que la crisis mexicana afectara a otras regiones, como Latinoamérica o al propio Estados Unidos. Este anunció constituyó el reconocimiento de que la estabilidad de México es un asunto de seguridad nacional para el gobierno estadounidense y que el agravamiento de la crisis mexicana afectaría a Estados Unidos y a otras partes del mundo.

Lo que Estados Unidos no logró en un largo proceso de negociación y que le costo a México el retraso de un año y medio en la firma del TLC, se resolvió favorablemente para el vecino del norte gracias a la crisis económica mexicana, en sólo dos semanas consiguió; abasto seguro de petróleo mexicano, cuando menos para los próximos años. La oferta de Estados Unidos de casi 48 mil millones de dólares para apoyar el programa económico emergente de México tiene un sólo aval: el petróleo.

⁹⁹ Cfr. "Dispondrá México de 50 mil 759 mdd para enfrentar obligaciones a corto plazo: Hacienda", La Jornada, 1o. de febrero de 1995.

¹⁰⁰ Cfr. "Producción excedente de PEMEX, garantía de los 40 mil millones: Fed.", El Financiero, 14 de enero de 1995, pp. 3.

El paquete de rescate encabezado por Estados Unidos, no es del todo gratis, ya que al ayudar a México, Estados Unidos se ayuda a si mismo, éste impuso al gobierno de México una serie de condiciones, entre las que se encuentran "comprometerse a implantar un programa económico y financiero para contener la inflación, disminuir el déficit externo...restaurar la estabilidad del peso y prevenir más reducciones en salarios...Además se comprometerá a adoptar otras políticas económicas para proteger y (hacer) avanzar los intereses de Estados Unidos en un México fuerte"¹⁰¹.

Por otra parte, en la sociedad mexicana, el narcotráfico ha permeado y ha corrompido a las instituciones mexicanas. Las autoridades mexicanas en vez de acabar con el mal parecen buscar la reivindicación de la imagen de las autoridades ante la infiltración del narcotráfico. La corrupción de cuerpos policíacos quedó al descubierto cuando fue detenido en Nayarit el narcotraficante Héctor Luis "el güero palma", ya que era protegido por el subdelegado de la policía judicial de Jalisco y por 32 agentes más.

Las medidas que ha tomado el gobierno estadounidense en los últimos 15 años con respecto a México, han tenido como principal objetivo el mantener la estabilidad política y económica, para preservar su seguridad nacional.

La inquietud principal de Estados Unidos es la posibilidad de que la crisis política y económica de México desborde los límites nacionales y afecte a Estados Unidos, agote los recursos de los Estados fronterizos y las comunidades locales y exija la intervención de las fuerzas federales. Las preocupaciones por la naturaleza de un sistema político que pueda sufrir gran inestabilidad deriva de la preocupación por la situación que caracteriza al país. La intranquilidad sería la misma si se tratara de cualquier otro país, en el que Estados Unidos concentrara su atención, pero es mayor porque se comparte la frontera, y es hoy más frecuente por la gravedad de los problemas que rodean a México.

Cuentan también en la seguridad nacional de Estados Unidos, la migración de mexicanos y el tráfico ilícito de estupefacientes. Actualmente, algunos estudiosos de las relaciones bilaterales consideran a México como un "foco de contaminación" debido entre otras razones porque pasa por territorio mexicano buena parte de la droga que se consume en Estados Unidos, además que existe un flujo migratorio indocumentado proveniente de México y Centroamérica principalmente, que "amenaza la integridad de la cultura nacional y el orden público" en Estados Unidos. Lo anterior ha provocado un nivel de fricción en ambos países.

¹⁰¹ Cfr. Cason, Jim y Brooks, David, "Exige la Casa Blanca que se protejan sus intereses en México", La Jornada, 18 de enero de 1995, pp. 37.

La agenda bilateral refleja claramente las prioridades e intereses de los Estados Unidos, ya que a partir de la llamada "crisis de diciembre" del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el apoyo de los Estados Unidos se da en el otorgamiento de créditos de ese país. Sin embargo, se utilizan como elementos adicionales de control político en la agenda bilateral los temas de la migración y el narcotráfico, dados los problemas económicos y financieros del país, así como la recaída y pérdida que presentó el partido gobernante por la crisis económica que se enfrenta.

Lo anterior muestra claramente la relación entre los temas de la agenda bilateral y los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, los cuales tanto por razones económicas como por políticas se caracterizan por la búsqueda del control y la injerencia en la seguridad nacional de México.

CAPÍTULO III

POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

3.1. Concepción y etapas de seguridad nacional de Estados Unidos

Es difícil hacer un resumen detallado de lo que ha significado la seguridad nacional para los Estados Unidos durante 200 años y de las etapas en las que se ha dividido ésta política. Sin embargo, para ello se han identificado los grandes cambios de la seguridad nacional en ese país, tomando como criterios las principales confrontaciones políticas con países y con grupos beligerantes, considerando a su vez el contexto histórico.

Consecuentemente se distinguen para el análisis de la seguridad nacional cuatro etapas: a) De la Independencia hasta la Constitución de 1880, la cual se caracteriza por el conflicto con Gran Bretaña y los países europeos; b) El periodo de 1880 hasta 1945, que se distingue por las dos guerras mundiales y el surgimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica; c) La etapa de la Guerra Fría de 1945 hasta 1980, caracterizada por la pugna entre los bloques socialista y capitalista, y la última etapa, la caída del mundo bipolar, los conflictos regionales y el terrorismo internacional de 1980 hasta nuestros días.

No obstante, cabe aclarar que se hace un mayor énfasis en el análisis del último período por su conexión con el narcotráfico.

Es de mencionarse la diferencia de concepción sobre seguridad nacional entre esta nación y México. Para este Estado significa "preservar a los Estados Unidos como una nación libre, con sus instituciones e intereses nacionales fundamentalmente intactos"¹⁰². Dicha concepción, se ha caracterizado por su adaptación tanto a su entorno nacional como al internacional, a fin de mantener a los Estados Unidos como una nación libre y sin amenazas.

a) De la Independencia hasta la Constitución de 1880

Desde su nacimiento como Estado independiente, los Estados Unidos han tenido su propio interés nacional, en el que las trece colonias requerían un orden social perfecto para volverse prósperas, deseaban el derecho a la "libertad, la vida y la búsqueda de la felicidad"¹⁰³, pensamiento que fue incluido en la Declaración de Independencia por Thomas Jefferson.

¹⁰² May, Ernest R., *National Security in American History*, en *Rethinking America's Security, Beyond Cold War to New World Order*, Allison, Graham y Treverton, Gregory F. editores, W.W. Norton and Company, Columbia University, New York, 1992, pp. 94.

¹⁰³ Roskin, Michael G. y Berry, Nicholas O., *IR: The New World of International Relations*, segunda edición, New Jersey, Prentice Hall, 1993, pp. 75.

Después de la independencia, el interés nacional de Estados Unidos fue redefinido para evitar la presencia europea en el Continente Americano. Por lo que la primera etapa de la seguridad de Estados Unidos se inició cuando este país logró su independencia de la Gran Bretaña mediante los Acuerdos de paz firmado en París en 1783¹⁰⁴. Desde 1790 hasta 1870, los presidentes estadounidenses consideraban como prioritario el mantener a salvo las fronteras nacionales y preservar la unión de los Estados¹⁰⁵, como condición indispensable para proteger la seguridad nacional.

Durante la administración de George Washington, los norteamericanos enfrentaban a dos potencias europeas, por lo que no se sentían a salvo en su propio Continente, por una parte la presencia de los ingleses en Canadá, el Mar Caribe y al Este del río Mississippi, por otra, los españoles gobernaban la Florida, el Golfo de México y el Oeste del mismo río¹⁰⁶.

La necesidad de preservar la unión propició su integración Federal y expansión territorial. Por lo que este país tuvo una doble tarea: la de ampliar sus fronteras y la de transformar el territorio adquirido en Estados federados. Esta política de expansión dominó la primera mitad del siglo XIX. Es así que Estados Unidos compró la Louisiana a Francia por "15 millones de pesos en 1803"¹⁰⁷, asimismo, ocupó la "Florida cedida por España en 1819"¹⁰⁸; mientras el gobierno de la "Gran Bretaña cedía el territorio a Estados Unidos en 1842"¹⁰⁹.

Estas acciones se complementaron con la independencia y unión de Texas a Estados Unidos en 1836 y 1845, respectivamente; a la vez se anexaron a este país los territorios de Nuevo México y California en 1848. Esta acción fue producto de la guerra entre México y Estados Unidos, por la cual el gobierno mexicano cedió a través del Tratado de Guadalupe-Hidalgo dichos territorios.

El imperialismo¹¹⁰ estadounidense había empezado y no terminaría hasta 1899 con la anexión de algunos territorios en el Océano Pacífico¹¹¹. De aquí la

¹⁰⁴ Guerra, Ramiro, *La Expansión Territorial de los Estados Unidos: A expensas de España y de los países Hispanoamericanos*, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana, 1975, pp. 30.

¹⁰⁵ May, Op. Cit., pp. 95.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 96.

¹⁰⁷ Guerra, Op. Cit., pp. 67.

¹⁰⁸ Adams, Willi Paul (comp.), *Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI editores, 1989, pp. 85.

¹⁰⁹ Guerra, Op. Cit., pp. 1.

¹¹⁰ "Con esta expresión se indican los fenómenos de explotación económica de un Estado o pueblo por parte de un Estado más poderoso". Véase Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1988, pp. 820.

¹¹¹ Cabe señalar que el gobierno de Estados Unidos compró en 1867 el territorio de Alaska a Rusia por 7.200.000 dólares. Asimismo, en abril de 1898 el Congreso norteamericano reconoció la independencia de Cuba y aprobó la guerra contra España para apoyarla. Al mismo tiempo, comienza la expansión territorial de Estados Unidos en ambos océanos,

conexión entre la expansión norteamericana y su interés nacional, mencionado expresamente por el presidente George Washington "tierra es bienestar y seguridad", lo cual se estaba logrando con éxito.

Esta política se complementaba con la defensa de Estados Unidos contra los países europeos, a fin de poder consolidar su expansión en el Continente. Por lo que el gobierno estadounidense señalaba que cualquier intervención por parte de una potencia extranjera en el Continente Americano afectaría la seguridad de los Estados Unidos. Esta es la famosa argumentación de la Doctrina Monroe "América para los americanos". En diciembre de 1823, el presidente James Monroe anunció: "nosotros consideraremos cualquier intento de su parte por extender su sistema a cualquier (territorio) de este hemisferio como un peligro para nuestra paz y seguridad"¹¹². Por lo que de hecho se establecía que América quedaba cerrada a la colonización política de sus repúblicas y que una intervención europea en América sería rechazada y combatida por Estados Unidos, de aquí que se considerara que cualquier cambio en el Continente Americano era una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Los principales cambios de la política de seguridad nacional y los de la integración de los Estados de la Federación se plasmaron en la Constitución de 1787, en la que los Estados federados se comprometían a una defensa común, bajo un gobierno central que controlaría el ejército y a la armada. Por lo que de esta forma se expresaba claramente el vínculo entre la expansión y la consolidación de un gobierno fuerte y poderoso, justificando sus acciones en la defensa de su seguridad nacional.

b) Las dos Guerras Mundiales y el surgimiento de Estados Unidos como la gran potencia hegemónica de 1880 a 1945

Este período se caracteriza por grandes transformaciones y cambios tanto en la política de los Estados Unidos como en el entorno internacional, lo que tuvo influencias considerables en la política de seguridad nacional y en las líneas de acción de este país.

Sin embargo, se diferencian dos subperíodos, el que corresponde a principios de los años de 1880 y continúa aproximadamente hasta el fin de 1930; y el de ese año hasta al término de la Segunda Guerra Mundial en 1945.

Asimismo, no es hasta finales de la década de 1940, cuando se estructura formalmente en el gobierno estadounidense.

siendo anexados, el mismo año los territorios de las Islas Hawai en el Pacífico (islas que ocupaba desde 1893). En diciembre de 1898 se firmó la paz con España por el que esta nación se retiró de Cuba y cedió Puerto Rico, Guam y las Filipinas, recibiendo por estas últimas 20 millones de dólares, además Estados Unidos se anexó Samoa en 1899.

¹¹² Citado por May, Op. Cit., pp. 96.

b.1) De 1880 a 1930

Este período en el que se identifica la segunda etapa se distingue por la aplicación de la Doctrina Monroe, para contrarrestar y tener bajo control político y militar a los países del área que presenten insurrecciones motivadas por los conflictos sociales. Dado que de no hacerlo afectaría su seguridad. De aquí que la política de los Estados Unidos se basara en que la seguridad estadounidense deberá ser entendida en términos de la seguridad y estabilidad de gobiernos amigos de las otras repúblicas del Continente Americano.

En consecuencia, esta política se orientó principalmente a asegurar en el Continente Americano una hegemonía creciente y fortalecer su posición en el Océano Pacífico, a través de las anexiones de las islas Hawai, Guam y las Filipinas. Destaca también la política que llevó a cabo para controlar y dominar el Golfo de México y el mar de las Antillas, cuya región se volvió importante desde la apertura del Canal de Panamá en 1914.

El Canal de Panamá por su función interoceánica, representó para Estados Unidos un punto estratégico, no sólo por la accesibilidad al Mar de las Antillas, sino por reforzar su poderío naval, al permitirle el acceso directo de su flota al Océano Pacífico y al Atlántico.

La extraordinaria movilidad que el canal dio a la flota estadounidense, fue un elemento esencial para su hegemonía naval, que el gobierno norteamericano estaba decidido a mantener. De ahí la prioridad de eliminar la inestabilidad en la región Centroamericana y del Caribe, dado que ponía en grave peligro la navegación a través del canal.

Destaca por el cambio de la política exterior la administración del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), la que se puede sintetizar en una frase que se hizo celebre "se debe hablar con suavidad pero con un garrote en la mano" por lo que su intervencionismo imperialista fue reconocido con el nombre del Gran Garrote (*big stick*). Asimismo, Roosevelt añadió una consecuencia a la Doctrina Monroe en 1906, según la cual los Estados Unidos se consideraban responsables de que las repúblicas latinoamericanas cumplieran con sus obligaciones internacionales¹¹³.

Para el gobierno estadounidense, América Latina era una región compuesta por Estados de poco desarrollo económico, sujetos a graves conflictos políticos internos, de ahí la justificación de su política de fuerza, es así que Estados Unidos intervino militarmente en la República Dominicana en 1904, así como en Cuba y Nicaragua en 1906.

¹¹³ Hernández-Vela, Op. Cit., pp. 168.

La reorientación de la política de seguridad nacional fue modificada temporalmente por la Primera Guerra Mundial, durante la cual la política de seguridad nacional se asociaba al triunfo de la Gran Bretaña. Asimismo, consideraba que una victoria alemana sobre el resto de Europa amenazaba la seguridad de los Estados Unidos. A mediados de 1914, el comienzo de la Primera Guerra Mundial en Europa¹¹⁴, se caracterizaba porque Alemania pretendía mantener fuera del conflicto a Estados Unidos, mientras que Gran Bretaña lo requería. Durante 1917, el presidente Woodrow Wilson promovió la situación bélica como necesaria para garantizar la democracia¹¹⁵.

b.2) De 1930 a 1945

Al concluir el conflicto mundial, el gobierno estadounidense volvió a su política tradicional, durante 1920 y 1930.

Posteriormente, el presidente Woodrow Wilson señaló durante su administración que la seguridad nacional de Estados Unidos dependía de las condiciones externas e internas del hemisferio occidental. Después del ataque de los japoneses a la base norteamericana de Pearl Harbor, el presidente Franklin Delano Roosevelt revivió el planteamiento que hiciera el presidente Wilson años atrás. En este sentido, Roosevelt en enero de 1942 afirmó: "nosotros estamos peleando hoy por seguridad, por progreso y por paz, no sólo por nosotros mismos, sino por todos los hombres, no sólo por una generación sino por todas las generaciones"¹¹⁶.

El conflicto mundial temporalmente asocio la seguridad nacional de Estados Unidos a su alianza con la Unión Soviética y con los países europeos aliados en contra de las naciones del Eje. Sin embargo, con el término de dicho conflicto las diferencias entre el bloque soviético y el norteamericano se manifestaron. De estos destaca su surgimiento como grandes potencias militares en la escena internacional y su confrontación por el dominio mundial, lo que conforma el preludio de la Guerra Fría entre ambos países a partir de 1945.

La URSS se consolida como potencia militar y líder estratégico de los países del Este, mientras que el proyecto político e ideológico de los Estados Unidos, sobre el "mundo libre", es justificación esencial de su política de seguridad nacional. A pesar de dichas diferencias en un principio los Estados Unidos no podían hacer nada efectivo para destruir la influencia soviética en Europa del Este. Por lo que de hecho implicaba una aceptación tácita de la distribución de territorios y áreas

¹¹⁴ Para el desarrollo de los acontecimientos ocurridos en este conflicto Véase: Pirene, Jaques, *Historia Universal*, tomo VII, "El nuevo siglo y la gran guerra", décimotercera edición, México, Editorial Cumbres, 1983.

¹¹⁵ Roskin y Berry, *Op. Cit.*, pp. 30.

¹¹⁶ May, *Op. Cit.*, pp. 99.

de influencia, en las cuales el conflicto se manifestaba en forma encubierta mediante la llamada Guerra Fría.

De aquí que dicho acuerdo se evidenciara en la declaración de James F. Byrnes, Secretario de Estado de la administración de Harry Truman, el cual afirmó, en octubre de 1945, "que si bien los pueblos de Europa Oriental debían poder ejercer el derecho de elegir sus propias formas de gobierno, no podía desconocerse que la Unión Soviética también tenía legítimos intereses en la región en lo que hacía a su seguridad", además añadió "los Estados Unidos jamás respaldarán a ningún movimiento antisoviético en esa parte del mundo"¹¹⁷.

En un principio, el presidente Truman trató de solucionar las diferencias políticas de Estados Unidos con la Unión Soviética, a través de negociaciones y compromisos. Pero la influencia de la URSS en Europa Oriental, propiciaron que la administración estadounidense cambiara la política exterior hacia la Unión Soviética, por lo que durante 1945, los Estados Unidos redefinieron su táctica en contra del comunismo internacional¹¹⁸, dado que el gobierno estadounidense consideraba que Moscú empezaba a amenazar "...la supervivencia misma de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales" A partir de los primeros meses de 1946, los políticos norteamericanos consideraron a la URSS ya "no como un aliado muy particular sino como un enemigo en potencia, cuyos intereses vitales no podían ser reconocidos sin poner en peligro aquellos de los Estados Unidos"¹¹⁹.

c) La etapa de la Guerra Fría de 1945-1980

La modificación de la política de Estados Unidos, en gran parte se debió a las acciones soviéticas en el norte de Irán; además se acusó al gobierno soviético de intentar invadir a Turquía para dominar los estrechos del Mar Negro. Con estas acciones, el presidente Truman se convenció que los Estados Unidos debería enfrentar a la URSS con mano de hierro y un lenguaje violento. Por otra parte, Stalin manifestaba la incompatibilidad del comunismo y del capitalismo¹²⁰, en un discurso en febrero de 1946, reiteró dichas diferencias, a fin de adquirir consenso interno para la aplicación del nuevo plan quinquenal. De hecho, según ciertos

¹¹⁷ Lewis Gaddis, John, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría 1941-1947*, traducción de Eduardo Stupia, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989, pp. 317 y 318.

¹¹⁸ En junio de 1945 el Departamento de Estado preparó un amplio informe sobre el comunismo internacional para el Presidente Truman. El informe toma en consideración los diferentes acontecimientos ocurridos en Europa como la evolución de los periodos comunistas en Francia, Italia y los Estados Unidos. El documento concluye que el comunismo es una grave amenaza para los Estados Unidos.

¹¹⁹ May, Op. Cit., pp. 327.

¹²⁰ En el documento el Jefe del Soviet Supremo afirmaba que el estallido de la II Guerra Mundial se había debido a las desigualdades en las tasas de desarrollo de las economías capitalistas. Además, en dicho discurso Stalin anuncia el establecimiento de un nuevo plan quinquenal para la posguerra.

analistas, el discurso de Stalin justificaba las acciones: "el dictador ruso tenía que remarcar extremadamente la existencia de amenazas externas para justificar ante su pueblo los enormes sacrificios que la aplicación de dicho plan implicaría"¹²¹.

La relación entre los Estados Unidos y la URSS se agravó aun más por la negativa de los soviéticos de retirar sus fuerzas armadas de Irán y Manchuria.

Con la relación bilateral dañada, el encargado de Negocios de la embajada estadounidense en Moscú, George F. Kennan, elaboró y envió a Estados Unidos en 1946 un telegrama. En este documento Kennan mencionaba que el gobierno soviético veía al mundo dividido en dos esferas: la socialista y la capitalista, entre las que no habría posibilidad de coexistencia pacífica. Además que la URSS haría todo lo posible para fortalecer la esfera socialista, con el propósito de intentar dividir y debilitar a los países capitalistas.

Para muchos estudiosos del período conocido como Guerra Fría, Kennan es el padre de la Teoría de la Contención, gracias a su famoso telegrama¹²². En la cual propone que Estados Unidos diseñe una política exterior para consolidar su hegemonía en el realismo político. En este sentido, el interés nacional y el realismo político se unen para estructurar el principal objetivo de la política internacional y la defensa de Estados Unidos, por lo que la seguridad nacional es entendida como "la capacidad de desarrollar los objetivos nacionales sin interferencia de otras potencias"¹²³.

Kennan veía la política exterior de su país subordinada al interés estadounidense, por lo que él pretendía imponer los propios valores de una sociedad al resto del mundo. "Una sociedad no vive para hacer política exterior; sería más correcto decir que conduce su política exterior para vivir. Ciertamente, lo esencial e importante en la vida de.. (Estados Unidos) no es lo que hacemos en relación a otras naciones, sino lo que pasa aquí entre nosotros... Nuestra política exterior, en breve, es sólo un medio para un fin, y ese debe consistir en aquello que consideramos (como) los objetivos generales de la sociedad norteamericana"¹²⁴.

También en su telegrama a la Casa Blanca, Kennan dividía al mundo en áreas prioritarias para Estados Unidos, señalando que no en todas las regiones se encontraban en "peligro" los intereses estadounidenses. Para Kennan las tres regiones más importantes del mundo para la seguridad de los Estados Unidos

¹²¹ May, *Op. Cit.*, pp. 345.

¹²² Un desarrollo del telegrama de Kennan puede ser consultado en Lewis Gaddis, John, *Estrategias de la Contención*, Buenos Aires, GEL, 1989; Insulza, José Miguel, "La Primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)", en *Cuadernos Semestrales: Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, No. 12, segundo semestre de 1982.

¹²³ Insulza, *Op. Cit.*, pp. 173.

¹²⁴ Kennan, citado por Insulza, *Op. Cit.*, pp. 173.

eran: 1) Europa Occidental; 2) el Continente Americano; y 3) el Mediterráneo y el Medio Oriente, Japón y Filipinas. Destacando como amenaza inmediata a la seguridad nacional: "la Gran Bretaña, la Cuenca del Rhin, la URSS y Japón".

Kennan explicaba la conducta de la URSS, debida a la naturaleza interna del poder soviético a su antagonismo ideológico e inclinación expansionista, planteamiento que se convirtió más tarde en el fundamento de la política exterior de los Estados Unidos: "en esas circunstancias es claro que el principal elemento de cualquier política internacional de Estados Unidos debe ser el de una contención de largo plazo, paciente, pero fuerte y vigilante de las tendencias expansionistas rusas"¹²⁵.

El principio de la política exterior de Estados Unidos de la época se basó en la estrategia de contención (*containment*). Esta política desarrollada por los Estados Unidos, tenía como propósito "confinar al comunismo e impedir su avance y que se complementa con la política de disuasión"¹²⁶.

De hecho al término de la Segunda Guerra Mundial, se consideró a la URSS como la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. En la estrategia para la contención se privilegia el aspecto militar de la maniobra, situación que prevaleció desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de 1989.

c.1) La Política de Contención

Desde 1946 el gobierno de los Estados Unidos decidió que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) era la causa de las amenazas a su seguridad nacional. Sin embargo, aun faltaba definir y estructurar una política para contrarrestar los peligros provenientes de esa amenaza. Por lo que Estados Unidos elaboró una política de disuasión (*deterrence*) para detener el avance de la Unión Soviética.

El objetivo principal de esta política radica en la superioridad militar de Estados Unidos, mediante la intimidación nuclear, consistente en el uso de la bomba atómica que utilizó en 1945 en Japón. Esta política no intimidó a la URSS, por lo que la primera política de contención no resultó muy alentadora.

Esta política de contención en esencia pretendía evitar el avance del comunismo, a otros países y particularmente a su área de influencia, dado que esos países eran un campo fértil para la creación de movimientos sociales que fueran ganados y atraídos hacia el comunismo, o incluso mediante victorias comunistas en procesos electorales. Estas amenazas se crearon por el daño ocasionado por el conflicto mundial y la consiguiente crisis económica que afectó a dichos Estados.

¹²⁵ Insulza, Op. Cit., pp. 175.

¹²⁶ Hernández-Vela, Op. Cit., pp. 88.

Los objetivos de esta política eran los de restaurar el balance del poder, a través del fortalecimiento de los países y áreas amenazadas; y la reducción del poder de maniobra soviética explotando las tensiones en el interior del reciente campo comunista.

En sí la amenaza soviética no radicaba en su poder militar, si no en "las terribles verdades que los rusos han descubierto acerca de la vulnerabilidad de la sociedad democrática liberal y en las técnicas organizacionales de propaganda totalmente cónicas en sus conceptos..."¹²⁷.

El gobierno estadounidense consideró que la Unión Soviética deseaba conquistar a todos los Estados posibles con su ideología, ya que con una subordinación progresiva de las naciones a su causa, ocasionaría el aislamiento progresivo y posteriormente la caída y desaparición de los Estados Unidos.

La política propuesta por Kennan tenía como objetivo central de alterar, por una parte, el esfuerzo paciente de la URSS por dominar a otros Estados mediante la subversión interna y, por la otra, mostrar a la Unión Soviética que su política podía ser un arma de doble filo al poner también en riesgo su propia seguridad y la de su zona de influencia. Es así que ya estructurada la política de contención para detener a la URSS, a comienzos de 1947, el gobierno de Estados Unidos se encontraba dispuesto a aplicar la nueva estrategia.

En los primeros países en donde se llevó a cabo por primera vez la política de contención fueron Grecia y Turquía. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial las tropas de Gran Bretaña se encontraban situadas en territorio griego y turco, pero en febrero de 1947 el gobierno británico decidió retirar sus tropas de esos países¹²⁸.

Grecia era el país que enfrentaba los mayores problemas en la región, ya que el movimiento antifascista controlaba el territorio y continuaba la lucha, ahora conteniendo por la instalación de un régimen socialista, "todos los informes de ese desdichado país indicaban que el problema crecía en pocas semanas, y se pensaba en Washington que sólo sería cuestión de tiempo que Turquía e Irán se derrumbaran ante el poder soviético"¹²⁹.

Las repercusiones para los Estados Unidos eran considerables, ya que amenazaban la seguridad de toda Europa Occidental. Dado que "la caída de

¹²⁷ Kennan, citado por Insulza, Op. Cit., pp. 176.

¹²⁸ El triunfo del partido laborista en el Reino Unido casi resultó fatal para Grecia. Acusado por sus correligionarios de sostener la monarquía contra la opinión de los griegos, el gobierno de Attlee retiró las tropas de Grecia y Turquía, con el pretexto de que le obligaba a ello la situación financiera.

¹²⁹ Spanier, John, *American Foreign Policy Since World War II*, Nueva York, Holt, Reinhart y Winston editores, 1980, pp. 27 y 28.

Grecia no sólo afectaría a sus vecinos del Este; también llevaría a un incremento de la presión comunista en Italia que estaría entonces enfrentada en el Oriente con dos Estados comunistas -la antigua Yugoslavia y Grecia- y con el mayor partido comunista de Europa Occidental en su propio seno. Y al noroeste de Italia está Francia, con el segundo partido comunista de occidente...¹³⁰.

En este contexto, es que surge la Doctrina Truman, la cual tiene como objetivo el convertir a los Estados Unidos en defensores del mundo libre en contra del comunismo, esta política establece que existen en el mundo dos modos alternativos de vida, así como destaca a los regímenes comunistas como una amenaza: "para la paz internacional y, por ende para la seguridad de Estados Unidos. De hecho, se pretendía proteger a las naciones libres que están resistiendo los intentos de sometimiento por parte de minorías rebeldes o de presiones externas"¹³¹.

En la práctica de la política de contención se privilegió en ocasiones la ayuda económica y financiera, "por sobre la intervención directa en los asuntos de un Estado". En este sentido, Truman señaló "creo que nuestra ayuda debiera efectuarse primordialmente mediante la asistencia económica y financiera, que es esencial para la estabilidad económica y el desarrollo de procedimientos políticos disciplinarios". La rebelión comunista en Grecia fue abatida en 1948, mientras que los conflictos en Turquía e Irán no fueron de gran importancia. Asimismo, en ese año el presidente Truman añadió "...la pérdida de independencia por cualquier nación se suma directamente a la inseguridad de los Estados Unidos y de todas las naciones libres del mundo"¹³².

La importancia de esta política y la de la seguridad nacional se rebeló al crear el presidente Truman en 1947 el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council-NSC*), en el que participaban el presidente, vicepresidente, secretario de estado y el ministro de defensa, para la toma de decisiones sobre problemas que afecten los intereses nacionales.

A partir de 1948 el auge de la Guerra Fría llevó al gobierno estadounidense a colocar la seguridad militar y política de los países de América Latina como estratégicos para la seguridad de los Estados Unidos, por ser su zona natural de influencia, a diferencia de Europa donde el enemigo se encontraba más cerca.

Sin embargo, a finales de 1949 dos acontecimientos ocasionaron que Estados Unidos cambiara la estrategia de contención: el triunfo comunista en la China continental y el estallido de la primera bomba atómica de la URSS. El fin del monopolio nuclear provocó inquietud en Estados Unidos, ya que significaba que

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 28.

¹³¹ Véase Insulza, pp. 178.

¹³² May, *Op. Cit.*, pp. 99.

los soviéticos podrían amenazar al país norteamericano, por lo que se había reducido considerablemente la seguridad básica de los Estados Unidos.

A raíz de este suceso en Estados Unidos se produjo un debate estratégico en el gobierno, el cual giraba en torno a la estructura de una nueva estrategia militar, dado el equilibrio en el poderío nuclear entre los Estados Unidos y la URSS. En este debate el desarrollo de la bomba termonuclear como el diseño de una estrategia atómica fueron impugnadas en el interior del gobierno norteamericano¹³³.

c.2) La Carrera Armamentista

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1960, la política de seguridad nacional se asocia a la carrera armamentista. Es precisamente esta característica la que define la tercera etapa de la seguridad nacional de los Estados Unidos. En este sentido, los presidentes estadounidenses definieron "la seguridad nacional como dependiente de la independencia y la libertad de la esfera soviética de un gran número de Estados, muchos de ellos fuera del hemisferio continental". También definieron a "la seguridad como dependiente de la salud de la economía y del sistema político americano"¹³⁴.

Aunado a lo anterior, destaca que desde inicios de la década de 1950 los presidentes asocian la salud de la economía estadounidense a la seguridad nacional de ese país. Esto propicia la relación entre la economía de guerra y el armamentismo, teniendo como eje la política de seguridad nacional.

En abril de 1950 por primera vez se establece una estrategia global sobre seguridad nacional de Estados Unidos, tomando en consideración los lineamientos fijados por Kennan, los cuales presentan cambios fundamentales en el ámbito de la carrera armamentista y en el endurecimiento de las relaciones entre las dos potencias mundiales.

Las recomendaciones establecen lo siguiente: 1) la extensión del conflicto con la URSS a nivel mundial; y 2) el impulso a las acciones políticas, económicas y militares de los Estados Unidos con los países amigos y enemigos, a fin de enfrentar una amenaza inminente. Esta política propiciaría las condiciones de libertad y democracia en las que pudieran desarrollarse la libertad individual, así como el sistema político y económico de los Estados Unidos. El llamado "sueño americano", cuya justificación se garantizaba manteniendo alejados a los países de la órbita soviética.

¹³³ La primera bomba termonuclear de Estados Unidos fue estallada en noviembre de 1952, mientras que la URSS hizo lo mismo hasta 1961. Cfr. Insulza, Op. Cit., pp. 183.

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 99.

En este nuevo contexto de las relaciones internacionales de Estados Unidos, la Doctrina Truman y la división de dos bloques antagónicos, justifican ideológicamente la política de seguridad nacional de Estados Unidos a todo el mundo. Sin embargo, la declaración del gobierno estadounidense era más discursiva que real, ya que deja de lado su compromiso con la democracia y establece las bases contra el comunismo. Dado que identifica a cualquier gobierno aliado, democrático o no, como defensor de la libertad, a la vez que establece que cualquier política, por el hecho de ser nacionalista, es contraria a los intereses norteamericanos, particularmente en aquellos países que mantienen relaciones amistosas con la Unión Soviética; justificándose las intervenciones en las amenazas que enfrenta el bloque occidental.

Dichas acciones se muestran claramente en la Guerra de Corea, ya que la participación de los Estados Unidos se dio por el posible triunfo de la Unión Soviética, lo que requirió que ese país interviniera para salvar a un pueblo libre de las garras del demonio¹³⁵. Este conflicto de hecho adelantó la aprobación de los programas que Kennan proponía para la contención del comunismo, ya que Estados Unidos de perder cualquier área, tendría como resultado que automáticamente fuera ganado por la URSS.

c.3) La Contención Asimétrica y el *Roll Back*

La recuperación de Corea del Sur y el ingreso a la guerra al lado de Corea del Norte de un gran número de soldados de la República Popular de China, puso en discusión el concepto de contención. Con ambas fuerzas antagónicas alineadas, se propugnaba por seguir adelante e invadir la República Popular y Democrática de Corea para reunificar a Corea y liberar a China.

Esta situación influyó para que se planteara que los Estados Unidos no sólo debían responder al movimiento expansionista de la Unión Soviética, sino a utilizar su misma política, es decir "liberar a los pueblos cautivos". De aquí que se estableciera dicha estrategia, denominada como *roll back*. Esta línea era la que sustentaba el Macartismo, en pleno apogeo y con amplio apoyo en los Estados Unidos. Es de destacarse, la influencia anticomunista de esta época, la cual se caracterizó por una "cacería de brujas", dirigida contra los liberales y demócratas, orquestada por los republicanos ya militarizados.

En el período de Dwight D. Eisenhower (1952), su secretario de Estado, John Foster Dulles, planteó la necesidad de reforzar la política del *roll back*, como medio para detener la escalada soviética. Para Dulles, la contención se había vuelto una política negativa, ya que Estados Unidos actuaba a la defensiva por reflejo, donde la URSS tomaba la iniciativa, es decir sólo lo detenía en vez de destruirlo.

¹³⁵ Cfr. Insulza, pp. 189.

Es más, Dulles le dio una mayor importancia a esa estrategia en lugar de hacer énfasis en la ideología del "sueño americano", tan usada por Kennan y sus antecesores políticos.

La administración de Eisenhower desarrolló una política exterior y de seguridad nacional conocida como el *New Look*, que estaba basada en tres aspectos importantes:

La política de represalia masiva suponía mostrar de antemano la disposición a utilizar todos los recursos existentes, sin embargo a diferencia de la anterior, que había excluido el uso de armas atómicas preventivas, su uso se consideraba necesario en caso de la amenaza de un ataque mayor. Por lo que le dieron importancia a los métodos políticos y económicos de la contención, dejando a casos extremos, la creación de medios militares para repeler las agresiones comunistas.

El elemento militar básico para la disuasión era el Mando Aéreo Estratégico, que se basaba en mantener bases militares localizadas en diferentes Estados, cercanos a la URSS, lo que posibilitaría de ser el caso, la aplicación de la represalia masiva en cualquier momento y lugar. Por lo que Estados Unidos dio responsabilidades militares a los Estados aliados, las alianzas estratégicas consistieron en el segundo aspecto más importante en la política del *New Look*.

Los antecedentes de esta política que de hecho pretendían establecer la seguridad colectiva, se había iniciado con el gobierno de Truman, mediante el establecimiento de alianzas militares en Europa y América a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Tratado de Río (TIAR) en 1947 y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949. Este último fue un pacto concertado por la presión de los Estados de Europa y no se desarrolló como un verdadero diseño estratégico estadounidense¹³⁶, a diferencia del TIAR, que para Estados Unidos constituía un tratado para reafirmar su hegemonía en el Continente más que la creación de una zona de seguridad. En 1951, en el marco de la Guerra de Corea, Estados Unidos firmó un acuerdo con Japón y Filipinas, el cual se complementó multilateralmente al establecerse con Australia y Nueva Zelanda, el Tratado Tripartito de Seguridad en el Pacífico (ANZUS). Ambos con el propósito de controlar la expansión en el Continente Asiático y Oceanía. Estos últimos países durante la Segunda Guerra Mundial proporcionaron a Estados Unidos sus bases militares para abastecer y aterrizar sus aeronaves.

Durante el gobierno de Eisenhower, los Estados Unidos crearon dos alianzas colectivas: 1) la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTASE) en 1954, en la que se agruparon Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Pakistán y Tailandia, a fin de defender el Pacífico Sur y la

¹³⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 194.

península de Indochina; y 2) la Organización del Tratado del Medio Oriente (METO) que posteriormente cambio su nombre a Organización del Tratado Central (CENTO) fundada en 1955 con la participación de Estados Unidos, Gran Bretaña, Turquía, Irak y Pakistán, a fin de impedir la expansión rusa en esa región. Además se realizaron tratados bilaterales con Corea del Sur y Taiwan.

Cabe destacar que el único Estado fronterizo con la URSS que estaba fuera de las alianzas fue la India que mantuvo una política de no alineación bajo el gobierno de Nehru. Por lo que la política de los Estados Unidos era la de mantener cercada a la Unión Soviética.

La defensa del perímetro permitía que las alianzas concertadas con Estados Unidos y sus aliados creaban un cerco alrededor de la Unión Soviética, para no dejarla avanzar más allá de sus fronteras físicas. Estratégicamente las bases localizadas en esos países fueron esenciales para el Mando Aéreo Estratégico como para una guerra eventual con Europa y Asia. En esta situación su carácter prioritario dejaba a América Latina relegada a un segundo plano.

Al finalizar la administración de Eisenhower el poderio nuclear de Estados Unidos era mayor al de la Unión Soviética, además de haberse creado un sólido cinturón de defensa que amenazaba a la URSS. Puede afirmarse que la capacidad de represalia masiva de los Estados Unidos limitaba las acciones bélicas de la URSS.

La política de las administraciones estadounidenses desde 1945 habían considerado a América Latina como el área hegemónica natural de Estados Unidos, sin embargo no se le otorgó importancia durante los primeros años de la Guerra Fría, puesto que la amenaza soviética no había penetrado en el Continente Americano.

Las acciones que realizó fueron de control político como fue el caso de Guatemala y Nicaragua en América Latina, semejante al de Irán y Laos. Por lo que solo a partir de 1959, América Latina, por la revolución cubana, fue considerada de importancia estratégica para la seguridad de los Estados Unidos.

c.4) La Contención Simétrica

En enero de 1961, John F. Kennedy arribó a la presidencia de los Estados Unidos, con él se da un cambio sustantivo y de estilo en la elaboración de la política exterior estadounidense. Su administración introdujo nuevas formas para enfrentarla y se comenzaron a vislumbrar los problemas que la política de contención había provocado en los últimos años. En su discurso de toma de posesión afirmó el carácter internacionalista de Estados Unidos y su intención de incrementar su papel mundial. Asimismo, hizo un llamado para conformar una

alianza mundial en contra de los nuevos enemigos comunes del hombre: la tiranía, la pobreza, la enfermedad y la guerra.

Su política exterior se identificó parcialmente con la visión de Kennan, que fuera diseñada en años anteriores. Por lo que la política de Kennedy aceptó la realidad de dos mundos distintos y la convivencia entre ellos, buscando construir un *modus vivendi*. Dicha concepción se expresaba de la siguiente forma: "la paz mundial, como la paz de la comunidad no exige que cada hombre ame a su vecino, exige sólo que vivan juntos, en mutua tolerancia, sometiendo sus diferendos a un arreglo justo y amistoso". Sin embargo, reiteraba la necesidad de la supremacía de los Estados Unidos, a fin de lograr la paz y la seguridad mundial. En sus propias palabras: "el interés de Estados Unidos está mejor preservado, protegiendo un mundo de diversidad en que ningún poder o ninguna combinación de poderes puede amenazar su seguridad"¹³⁷.

Asimismo, la administración de Kennedy se aproximaba a los planteamientos del NSC-68 y a la política exterior del gobierno de Eisenhower, en cuanto a la imagen de fragilidad del balance del poder y a su vinculación con las realidades de la fuerza material. Esta continuidad de la estrategia del régimen anterior tenía como base el evitar la variación del *status quo* que la periferia podía traer consigo una reacción en cadena, con consecuencias devastadoras. Es decir, esta estrategia se plasmó en la política de la Contención Simétrica, la cual consistía en propiciar un equilibrio militar entre los dos bloques.

Al mismo tiempo, en el gobierno estadounidense se llevó a cabo un debate en contra de la política que había seguido el presidente Eisenhower, ya que según los críticos esta estrategia había ocasionado que la Unión Soviética desarrollara rápidamente su arsenal nuclear, especialmente de misiles, a diferencia de la Unión Americana. Sin embargo, Estados Unidos contaba con una superioridad militar y en el llamado Mando Aéreo Estratégico¹³⁸. En este sentido, los críticos proponían un cambio en la política nuclear estadounidense para repeler un ataque nuclear soviético, a fin de asegurar la convivencia pacífica y buscar la hegemonía de los Estados Unidos.

Esta idea se contraponen con la interpretación de la carrera armamentista para contrarrestar el ataque soviético. Por lo que un sector de opinión establecía que la amenaza soviética hacia los países del tercer mundo provenía, no de la agresión militar directa, sino trataba de sacar provecho político del proceso de modernización y descolonización, a través de la promoción interna de movimientos revolucionarios.

¹³⁷ Kennan, citado por Insulza, Op. Cit., pp. 200.

¹³⁸ Cfr. Insulza, Op. Cit., pp. 202.

Sin embargo, Estados Unidos no tenía una política para detener la amenaza soviética en los países subdesarrollados. Lo que contrasta con la URSS, cuya concepción radicaba precisamente en los problemas del desarrollo, ya que la subversión y la agresión encubierta se alimentaba de condiciones de pobreza y desigualdad.

De hecho este debate era muy similar al que se estableció entre Kennan, la política de Truman y el NSC-68, en el cual por un lado se hacía énfasis en la defensa de lugares vitales para la seguridad de Estados Unidos, argumentando que se deberían de utilizar medios económicos y políticos para combatir la subversión interna, lo que se consideraba como la principal amenaza de ese momento. Por el otro, se argumentaba la confrontación en el plano global y la amenaza militar del bloque soviético, de ahí que la política estratégica se basara en la producción y adquisición de armamento nuclear para retener el peligro, dando lugar a la "carrera armamentista".

Sin embargo, de estas posiciones antagónicas Kennedy, las integró dentro de una estrategia común para "mantener y ampliar la capacidad de respuesta nuclear tanto desde Estados Unidos como desde Europa, así como con el Mando Aéreo Estratégico y los submarinos nucleares; para estar preparados ante la subversión o la agresión indirecta, no sólo a través de los gobiernos locales, si no por medio de las fuerzas propias; y de ser capaces de promover el cambio y la solución efectiva de los problemas económicos, sociales y políticos que constituían la levadura de la subversión"¹³⁹.

La política de Kennedy se basaba en cuatro aspectos principales: 1) la ampliación de la capacidad de fuerzas convencionales e irregulares; 2) el desarrollo estratégico nuclear; 3) la solidificación de las alianzas, y 4) la revitalización del concepto de contención por medio no militar; la cual se caracterizó por su flexibilidad, la cual fue conocida como la "respuesta flexible", cuyo objetivo era el de amoldar al máximo las opciones con que se contaba. Esta flexibilidad suponía, por una parte, contar con una variedad de formas para responder a la agresión y tratar de eliminar la necesidad de recurrir a armas nucleares, y por otra, un aumento en la capacidad nuclear con propósitos disuasivos.

Uno de los principales programas de ayuda no militares de contención para los países del tercer mundo, especialmente para América Latina fue la "Alianza para el Progreso"¹⁴⁰ que tuvo dos motivos fundamentales: "1) la creciente inquietud en

¹³⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 204.

¹⁴⁰ Fue un programa iniciado por los Estados Unidos y patrocinado por John F. Kennedy, a fin de obtener el desarrollo económico de los países de América Latina y bajo los auspicios y préstamos del gobierno norteamericano; también para impedir la expansión del comunismo en los países de la región. Se inauguró en Punta del Este, Uruguay en agosto de 1961. El acuerdo fue firmado por 20 países y las operaciones iniciaron en marzo de 1962. Sin embargo, el programa fracasó.

torno a la posición de Estados Unidos en el hemisferio después de la revolución cubana, y 2) el triunfo de la posición económico-política, sustentada por los consejeros de Kennedy, quienes ponían énfasis en la necesidad de relacionar el crecimiento económico con el desarrollo, las reformas estructurales y la democracia¹⁴¹.

Cabe destacar los dos rasgos distintivos en esta política: a) la aplicación de la estrategia global y b) la prioridad que tiene América Latina para la seguridad nacional de los Estados Unidos, a diferencia de los períodos anteriores.

Esto se debió a la irrupción de la revolución cubana y a su posible impacto sobre los países pobres y atrasados de la región.

En consecuencia, la contrarrevolución cubana en términos económicos en América Latina se instrumenta a través de la Alianza para el Progreso, la cual influyó en las relaciones con los países latinoamericanos. Dicha alianza representó el primer compromiso del gobierno estadounidense con América Latina para impulsar el desarrollo económico en la zona, mediante la ayuda oficial y de reformas estructurales internas. Lo que permitió que Cuba quedara aislado del resto de los Estados del Continente¹⁴². A excepción de México, que mantuvo una política más autónoma. Sin embargo, la Alianza para el Progreso no contribuyó al cambio de las tendencias entre Estados Unidos y América Latina.

A la vez Estados Unidos endureció su línea militar, con el propósito de contener a la revolución cubana, e incluso intentó suprimirla.

A pesar de la efectividad de la Alianza para el Progreso, las diferencias y la ayuda para el desarrollo económico no cambiaron substantivamente, la situación económica y social de esos países.

Cabe aclarar que los programas de ayuda al tercer mundo aparentemente se caracterizaba por su contenido económico. Sin embargo, tenían su complemento militar de acuerdo a la estrategia integral referida, ya que la doctrina de la insurgencia era la expresión de la respuesta flexible en los países armados irregulares, combatirlos a través de métodos convencionales carecía de sentido en la mayoría de los casos.

Al caer Cuba bajo la influencia soviética y amenazar el territorio de los Estados Unidos con la colocación de misiles, el razonamiento de una posible guerra nuclear en Estados Unidos evolucionó rápidamente, especialmente cuando la

¹⁴¹ Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la iniciativa para la Cuenca del Caribe" en *Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas, cuadernos semestrales*. CIDE, No. 17, primer semestre de 1985, pp. 56.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 57.

Unión Soviética no dio muestras de ceder en la carrera armamentista, el razonamiento se volvió una estrategia más acabada.

Por lo que la Doctrina McNamara centró su estrategia nuclear en "disuadir al enemigo de un ataque nuclear deliberado en contra de Estados Unidos y sus aliados manteniendo una clara y convincente capacidad de infringir un daño inaceptable a un ataque, aun cuando éste golpee primero", y "en el caso que, sin embargo, tal guerra ocurriera, limitar el daño a nuestras poblaciones y capacidades industriales"¹⁴³. En consecuencia, los principales objetivos de la nueva estrategia militar en el caso eventual de una guerra nuclear contra algún país de las alianzas, debería tener como blanco la destrucción de las fuerzas y equipos militares del enemigo y no de la población civil.

Bajo la administración de Kennedy se pusieron en práctica programas de contención no militar como el adiestramiento de militares latinoamericanos por parte de los altos mandos del ejército estadounidense. La educación impartida por los norteamericanos consistió principalmente en enseñar a los soldados "latinos la amenaza que representaba el comunismo para sus Estados, capacitándolos en estrategias de contrainsurgencia y enfrentamiento en contra de guerrillas"¹⁴⁴.

Esta estrategia consistió en la instalación de regímenes militares en América Latina y en el control político de las democracias latinoamericanas, de las que destacan Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia.

Lyndon B. Johnson arribó a la presidencia de Estados Unidos en 1963 y siguió aplicando la política internacional llevada a cabo por su predecesor cuando fue asesinado en ese mismo año. Con el fracaso de la operación de Bahía de Cochinos en 1961, los Estados Unidos empezaron a responder de manera diferente hacia la isla. América Latina empezó a recobrar importancia para el gobierno estadounidense, especialmente después de la revolución cubana.

Por lo que en 1961 Brasil tuvo una grave crisis política y económica y su presidente João Goulart realizó una profunda reforma social y agraria que afectaba a los intereses de las clases dominantes y de capital extranjero, principalmente estadounidense¹⁴⁵. Las fuerzas armadas brasileñas realizaron un golpe de Estado en contra de Goulart en 1964, para detener el avance de las reformas sociales y de las masas populares que pudieran llevar a una alineación

¹⁴³ "Statement of Secretary of Defense, Robert McNamara", en el Senado de los Estados Unidos de América, 24 de febrero de 1965, Hearing on Military Autorization and Defense appopriations for Fiscal year 1966, pp. 43.

¹⁴⁴ Cfr. Maira, Luis, "El Estado de Seguridad Nacional" en González Casanova, Pablo (coord.), *El Estado en América Latina: Teoría y Práctica*, México, Siglo XXI-UNU, 1990, pp. 113.

¹⁴⁵ Cfr. Vania Bambira, "El Estado en Brasil", en González Casanova, Op. Cit., pp. 250 a 255.

del país con la causa soviética y preservar los valores de la sociedad occidental y su vocación cristiana.

Este tipo de golpes militares se conocerían como "Estados de seguridad nacional", que se fundaron bajo el principio de una constante guerra interna en contra de los enemigos del Estado. Sus "creadores" consideran que el rasgo fundamental para tomar este tipo de medidas es por la confrontación ideológica entre dos civilizaciones irreconciliables: "la democracia capitalista predominante en el mundo libre y el totalitarismo comunista"¹⁴⁶ promovido por la URSS.

La implantación de "golpes de Estado por seguridad nacional" llevaron al poder a las fuerzas armadas sudamericanas en los siguientes años, quienes implantaron regímenes de terror, de violación a los derechos humanos y de represión política. Por lo que los ejércitos locales intervinieron en Bolivia (1964), Argentina (1966 y 1976), Chile y Uruguay (1973) para salvar a sus Estados de no caer en manos de movimientos "comunistas", algunos de ellos fueron abiertamente apoyados por los gobiernos estadounidenses de la época.

Después del fracaso de la operación de Bahía de Cochinos y la crisis de los misiles en Cuba, la política de seguridad nacional de Estados Unidos atravesó por un nuevo periodo de transición. Sin embargo, todos los presidentes, aunque elaboraron diferentes estrategias, identificaron a la URSS como el enemigo a vencer.

La administración de Richard Nixon en 1969, se caracterizó por una activa política exterior con cambios significativos en su concepción sobre su seguridad nacional, dado que su principal preocupación no sólo correspondía a la Unión Soviética, sino que incluía de manera muy importante a China Popular y a Japón, estableciendo alianzas y acercamientos con Europa. Por lo que América Latina paso a una segunda prioridad.

Sin embargo, se seguía combatiendo a la Unión Soviética, pero de una manera indirecta; esta postura fue plasmada en la Doctrina Nixon ese mismo año, señalando: "los Estados Unidos podrían proteger a cualquier nación en contra de cualquier ataque nuclear, pero podría necesariamente considerar un ataque no nuclear como una amenaza a la seguridad de la Unión Americana que requiera el compromiso de las tropas estadounidenses"¹⁴⁷.

En América Latina, la administración republicana de Nixon disminuyó la presencia de Estados Unidos en el Continente, excepto por los esfuerzos por desarticular el triunfo electoral de Salvador Allende en Chile y por el golpe militar que abiertamente apoyo. El régimen socialista chileno era considerado por Estados

¹⁴⁶ Maira, Op. Cit., pp. 114 y 115.

¹⁴⁷ May, Op. Cit., pp. 101.

Unidos como una amenaza intolerable a su seguridad¹⁴⁸. Durante las décadas de 1960 y principios de 1970, el gobierno estadounidense descuidó de manera relativa a Latinoamérica, ya que su atención se centró en la guerra de Vietnam, en China Popular, en los conflictos en el Medio Oriente y en la crisis del petróleo que afectaba a los consumidores de este hidrocarburo. En 1967 con la muerte del Che Guevara, Cuba se convirtió en el promotor de las causas revolucionarias, que era uno de los principales orígenes de la falta de atención de los Estados Unidos hacia América Latina.

Uno de los pocos documentos que pretendían dar una visión de lo que ocurría en esa época en el Continente, así como la manera de implementar una política coherente para los Estados latinoamericanos fue el "Reporte Rockefeller"¹⁴⁹. Este documento fue encargado por el presidente Nixon a Nelson Rockefeller en 1969, en el cual se sugería reconocer la importancia de Latinoamérica para la seguridad de los Estados Unidos, basándose en una mayor atención hacia la región y a sus recursos. En su estudio, Rockefeller proponía que el gobierno estadounidense dedicara más atención a la región, a través de grandes cantidades de recursos. Pero a diferencia de la Alianza para el Progreso, el enfoque de Rockefeller estaba centrado en la promoción de inversiones privadas y en la protección de los intereses de seguridad de Estados Unidos.

Nixon rechazó el reporte porque consideraba que en ese momento Latinoamérica no representaba una gran prioridad para su administración. De hecho, la política que diseñó Kissinger para Nixon, se enfocó a tres países y una región del mundo: Japón, URSS, China Popular y a Europa Occidental. Además, esta estrategia trataba a todos los demás países con la misma indiferencia a excepción de aquellos donde se percibía una influencia soviética.

Sin embargo, la crisis internacional del petróleo reorientó en cierta forma la política de seguridad nacional para los Estados Unidos durante el gobierno de Gerald R. Ford, ya que tuvo que hacer frente al embargo petrolero árabe de 1973 y a la alza creciente en los precios de energéticos, impuestos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), situación que propició que Estados Unidos reorientara su política para fortalecer los lazos políticos y económicos¹⁵⁰ con los Estados del tercer mundo y en especial con aquellos países latinoamericanos productores de hidrocarburos.

¹⁴⁸ Cfr. Lowenthal, Abraham F., *La convivencia imperfecta*, traducción de Manuel Arboli, México, Nueva Imagen, 1989, pp. 62.

¹⁴⁹ Jordan, Amos, A.; Taylor, William Jr.; Korb, Lawrence., *American National Security Policy and Process*, Fourth Edition, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 176.

¹⁵⁰ Lowenthal, Op. Cit., p. 63.

Ford continuo con la política de contención llevada a cabo por Nixon cuestionando los supuestos de la amenaza bélica soviética por lo que se inició un acercamiento con la URSS.

En este período, sobre todo en el de Richard Nixon, se gesta un gran cambio en la política de seguridad nacional estadounidense con respecto a la Unión Soviética, ya que se concibe que Estados Unidos tiene la capacidad y el poder militar y económico para forzar a la Unión Soviética a jugar un papel a nivel mundial como fuerza de equilibrio de las relaciones políticas conjuntamente con este país.

En palabras de Nixon y Kissinger: el hecho de que la URSS sea una gran potencia mundial no debe ser necesariamente un factor de inestabilidad, en la medida en que ella pueda ser llevada, por la fuerza y la negociación, a asumir plenamente un papel estabilizador¹⁵¹.

La administración de Jimmy Carter revirtió la estrategia de contención aceptando la coexistencia con las grandes potencias y fijando como prioridad su atención hacia Latinoamérica.

En enero de 1978 Jimmy Carter asumió la presidencia de los Estados Unidos, la preocupación de Carter fue revertir la estrategia de contención que había dominado la política exterior estadounidense desde 1946.

Esta política fue más coherente y estuvo enfocada principalmente hacia el respeto de los derechos humanos en la región, especialmente hacia los regímenes represivos en Centro y Sudamérica, los cuales se convirtieron en puntos de atención exclusiva para el gobierno estadounidense. En estos años la diplomacia norteamericana estuvo centrada primordialmente hacia el Continente, ya que utilizó su influencia política y económica para modificar la conducta de sus vecinos del Sur hacia sus intereses y no propiamente para defender los derechos humanos. Además, el presidente en turno prometió que respondería a las principales preocupaciones latinoamericanas del momento: comercio, asistencia, financiamiento y transferencia de tecnología.

A finales de la administración Carter, Centroamérica se convirtió por segunda vez, después de la revolución cubana, en el tema fundamental de la política exterior de los Estados Unidos, ya que estalló la revolución en Nicaragua en 1979 y El Salvador estaba bajo la amenaza de una guerrilla. Ambos hechos fueron considerados como peligrosos para la seguridad de Estados Unidos, ya que podría ocasionar un efecto domino en la región.

¹⁵¹ Insuíza, Op. Cit., pp. 213.

La seguridad nacional de Estados Unidos 1980-1995: El fin de la política de Contención hacia el comunismo y el surgimiento de un nuevo enemigo para la seguridad nacional

c.5) El Comité de Santa Fe

La política de seguridad nacional instrumentada por Carter fue duramente criticada por diferentes corrientes de opinión, las cuales sintetizaron su crítica en la creación del Comité de Santa Fe, el cual proponía una serie de recomendaciones sobre la orientación de la política de los Estados Unidos. Dicha crítica hizo énfasis a la importancia de la Guerra Fría y de la contención hacia la URSS, destacando el papel crucial de América Latina en la seguridad nacional de Estados Unidos, aspectos que ignoró Carter por privilegiar la política de derechos humanos y las del sistema democrático norteamericano.

La administración de Carter elaboró una política diferente a la de sus predecesores y no pensó que los problemas y conflictos del tercer mundo eran resultado de la Guerra Fría. El gobierno estadounidense puso en práctica una política más sensible hacia los asuntos Norte-Sur¹⁵².

Los planteamientos del Comité de Santa Fe, influyeron en la elaboración de la plataforma de política exterior del partido republicano, sus principales lineamientos para llevar a cabo nuevamente la política de contención, especialmente en Centroamérica; se tenía como prioridad de la nueva administración la creación de alianzas especiales con Brasil y México, así como se daban las bases para restablecer buenas relaciones con los regímenes dictatoriales de América, que se habían deteriorado por la política de derechos humanos llevada a cabo por Carter¹⁵³.

Los elementos de la política que proponía el Comité de Santa Fe fueron elaborados en mayo de 1980 por encargo del Consejo para la Seguridad Interamericana, a fin de que fueran considerados en la política exterior de Reagan a través del partido republicano.

El Comité de Santa Fe destacó que el Continente Americano se encontraba bajo la amenaza soviética, ya que su ideología infiltraba en los Estados centroamericanos, a través de las subversiones internas, a fin de instalar "países satélites"¹⁵⁴ en la zona. Por lo tanto, el Comité recomendaba a los Estados Unidos

¹⁵² LeoGrande, William M., "Una nota crítica sobre la política exterior de Ronald Reagan", en *La administración de Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana*, Cuadernos Semestrales: Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, CIDE, primer semestre de 1981, pp. 144.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 141.

¹⁵⁴ Los países satélites eran Estados nacionales, con una tradición histórica de libertad e independencia; y que, además, no habían sido atraídos a la órbita comunista por su propia

la instrumentación de la Doctrina Monroe para garantizar su seguridad nacional, así como la del Continente Americano.

Destacando en particular los siguientes lineamientos de acción estratégica:

- A) Para contrarrestar la amenaza militar externa, hay que:
- Revitalizar el sistema de seguridad hemisférica apoyando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).
 - La creación de acuerdos de seguridad regional.
 - Ofrecer y proporcionar entrenamiento militar y ayuda a las fuerzas armadas del Continente Americano.
 - Proteger el Canal de Panamá.
- B) Para afrontar la subversión interna, en América Latina.
- La política estadounidense en América Latina debe de reconocer la vinculación integral entre la subversión interna y la agresión externa.
 - Estados Unidos debe de contrarrestar la teología de la liberación.
 - La política de derechos humanos (bajo la administración de Carter) debe ser abandonada.
 - Para el Caribe y Centroamérica, Estados Unidos debería lanzar una nueva política, que proporcionara ayuda múltiple para todos los países amigos que se encontraran bajo el ataque de minorías armadas que recibieran asistencia por parte de fuerzas hostiles. Asimismo, Estados Unidos ya no puede aceptar el *status* de Cuba como Estado vasallo de los soviéticos. Por otra parte, el documento ponía de manifiesto que el Caribe ya estaba invadido por las fuerzas socialistas en Jamaica, Granada, Guayana, El Salvador y Nicaragua.
- C) La política de derechos humanos y el pluralismo ideológico deberían determinar que:
- Estados Unidos debería cesar de dirigir hacia sus aliados su programa de derechos humanos.

c.6) Reagan y la Política de Contención

En enero de 1981, Ronald Reagan asumió la presidencia de los Estados Unidos, con su arribo al poder la teoría de la contención volvería a ser la principal estrategia de la política exterior de ese país.

voluntad, sino por la fuerza de las circunstancias de países vencidos y débiles después de la guerra. Cabe destacar que algunas veces se producían estallidos en los países satélites que manifestaban sus anhelos de libertad en contra de la dominación comunista, como fueron los casos de Yugoslavia, Alemania Oriental, Polonia, Hungría. Véase Miranda Basurto, Angel, *El dramático siglo XX*, México, Ed. Herrero, 1973, pp. 270.

Reagan enfrentó una grave depresión económica y para compensar ésta tendencia propuso poner a funcionar, una vez más el complejo militar industrial, que es la base de la economía estadounidense. Dicha propuesta fue conocida como "la guerra de las galaxias", la cual en síntesis se caracterizó por la creación de un escudo nuclear que protegiera a los Estados Unidos de los misiles soviéticos.

En este período, la confrontación de los dos bloques recobró una renovada intensidad. El gobierno estadounidense planteó la necesidad de recuperar la hegemonía de su país frente al mundo comunista por lo que la política exterior llevada a cabo por Reagan fue contraria a la efectuada por su antecesor.

Reagan basó, principalmente, en cuatro aspectos su política exterior: 1) la reconstrucción de la economía americana y occidental; 2) la fortaleza militar; 3) el fortalecimiento de las alianzas y las relaciones bilaterales con los Estados amigos, promoviendo el progreso, en un ambiente de cambio pacífico entre los países menos industrializados; y 4) buscar una relación con la URSS a través del uso de la fuerza.

Cabe destacar que la administración de Reagan se distingue por sus características en dos períodos: 1) la restauración de la supremacía de Estados Unidos con una posición de fuerza, y 2) el proceso de relajación entre Estados Unidos y la URSS.

La primera para llevarla a cabo se instrumentó un globalismo geopolítico, unilateralista e intervencionista, el cual se apoyaba en el rearme y en el poder militar. Esta estrategia se centró en la contención y disuasión. Sin embargo, el gobierno estadounidense no sólo detuvo a la URSS, sino que se estableció una ofensiva estratégica conocida como la Doctrina Reagan.

En el segundo período la disminución de las tensiones se logró mediante las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sobre los conflictos regionales, el control de armas y los derechos humanos.

Reagan tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Santa Fe, aceptó la insuficiencia de la política de contención por ser defensiva y circunscribirse exclusivamente a extinguir los avances adicionales del enemigo. Por otra parte, la doctrina Reagan proponía una acción ofensiva y un movimiento para la reversión (*roll back*) de gobiernos que eran catalogados como comunistas o adversos a los intereses estadounidenses. Es aquí donde se encuentra la base para ayudar a los gobiernos contrarrevolucionarios, como Nicaragua.

En consecuencia, la doctrina Reagan abrió una nueva etapa en los movimientos de desestabilización, algunos de ellos clandestinos, que se convirtieron en políticas de Estado. Esta doctrina se fue adecuando con el tiempo, buscando

una mejor condición para una salida negociada. Reagan sustentaba que "la diplomacia sin soporte militar es mera charla. La idea es que la fuerza posibilite la negociación"¹⁵⁵.

Sin embargo, la Unión Soviética continuaba siendo percibida como la principal amenaza para la seguridad de los Estados Unidos.

La política del rearme que fue impulsada durante el primer período de Reagan fue anulada por varias razones. Los principales factores que influyeron fueron las restricciones presupuestarias y el declinamiento de la URSS como amenaza potencial. Cabe mencionar que dichas restricciones fueron estimuladas por el Congreso estadounidense en virtud del alarmante déficit fiscal y a la mejoría de la competencia militar bajo la nueva tecnología.

Respecto a América Latina, la política exterior estadounidense en la administración de Reagan se basó en la teoría del globalismo, ésta observa al Continente como un todo homogéneo, sin considerar las realidades o particulares de cada país. Por tanto, Reagan no observó la inestabilidad de los países centroamericanos como el resultado de las crisis económicas y sociales por las que atravesaban, sino como parte de la estrategia de desestabilización de la URSS.

Dicha estrategia consideró elemento integrador la idea del apoyo a las transiciones democráticas de la región.

El sistema democrático empezó a ser visto como una nueva percepción de seguridad que rechazaba a las dictaduras abiertas establecidas principalmente en Chile, Brasil y Argentina. Reagan criticó la política exterior de Carter hacia América Latina sustentada en los derechos humanos. No obstante comprendió que las violaciones a esos derechos típicas de los regímenes dictatoriales, al igual que sus excesos represivos eran una amenaza contra la estabilidad gubernamental, además que proporcionaban el pretexto para crear movimientos sociales subversivos. De aquí que fue revisado en esta perspectiva el enfoque de los derechos humanos.

La importancia de la política de contención aplicada a Centroamérica fue destacada por James Theberge señalando que representaba intereses vitales de Estados Unidos, particularmente en lo que se refiere al ámbito militar. De aquí que recomendara: proteger las rutas marítimas; defender los territorios y bases estadounidenses, principalmente el Canal de Panamá.

¹⁵⁵ Shultz, George, "America's foreign policy agenda in 1988", en Department of State Bulletin, No. 2133, Vol. 8, abril de 1988.

La referencia obvia y obligada de la aplicación de la política de contención era Cuba a la que el gobierno de Reagan culpó de la agitación política que se efectuaba en Centroamérica y en la Cuenca del Caribe. Por lo que, Jeane Kirkpatrick describió que las revoluciones en Nicaragua y Granada fueron los frutos de los esfuerzos soviéticos y cubanos por desestabilizar la región y argumentó que la revolución en El Salvador era una "insurgencia entrenada por los cubanos, armada por los cubanos y patrocinada por los cubanos"¹⁵⁶.

Los asesores de Reagan consideraron que los conflictos políticos y militares en Centroamérica eran consecuencias de la Guerra Fría, ya que una derrota en cualquier país de la región era una derrota para Estados Unidos, de aquí que debía detener a las guerrillas izquierdistas en El Salvador, a fin de prever que toda la región cayera bajo el control comunista bajo el mando de la Unión Soviética.

No obstante, para contrarrestar los conflictos en los Estados del tercer mundo, como había ocurrido anteriormente en la región, la administración Reagan, diseñó a principios de la década de 1980, la doctrina y política de Conflictos de Baja Intensidad (CBI).

Esta política fue una estrategia desplegada por el Pentágono bajo el conflicto Este-Oeste, que se caracteriza, además de su componente militar por su contenido ideológico, a través de la asistencia externa.

De aquí que la estrategia se transforma de una acción militar a una política ideológica, por lo que el éxito de la misma se valora en función de los objetivos políticos. Por ello, los elementos políticos e ideológicos sobresalen por lo que la victoria en el conflicto, ya no es vista por el éxito militar, sino por el logro de los objetivos políticos¹⁵⁷.

"El conflicto de baja intensidad sostiene intrínsecamente, operaciones indirectas; es decir, apoyo a objetivos fundamentalmente de naturaleza política, económica o psicológica. Este es el caso más claro de Estados Unidos en cuanto a su asistencia de seguridad"¹⁵⁸.

Por su diversidad y características los principales elementos que distinguen a los conflictos de baja intensidad son los siguientes:

¹⁵⁶ Borja, Arturo, La política exterior de la Administración Reagan o el "desface" de la "óptica estratégica", en *La administración de Reagan.....Op. Cit.*, pp. 105 a 115.

¹⁵⁷ Ezcurra, Ana María, *El conflicto del año 2000: Bush intervencionismo y distensión*, México, El Juglar editores, 1990, pp. 83.

¹⁵⁸ *Supporting U.S. Strategy for the Third World Conflict*, Report by the Regional Conflict Working Group Submitted to the Commission on Integrated Long Term Strategy, Virginia, junio de 1988, pp. 12.

- a) Contrainsurgencia, basada en la defensa interna de Estados en el exterior
- b) Proinsurgencia, cuyo objetivo es el apoyar a los movimientos contrarrevolucionarios
- c) Operacionales antidroga
- d) Contraterrorismo
- e) Operaciones de contingencia y para mantenimiento de la paz

Cabe aclarar que las operaciones de contingencia para la paz obedecían a conflictos especiales, como es el rescate a ciudadanos estadounidenses, intimidación a gobiernos hostiles para Estados Unidos y en general para la defensa de bases e intereses norteamericanos. En el caso del mantenimiento para la paz, su finalidad es la de salvaguardar los ceses de fuego o separación de los Estados beligerantes, por lo regular conducidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁵⁹.

No obstante, los Estados Unidos intervienen tanto en conflictos de mediana y alta como de baja intensidad, los cuales se distinguen nitidamente por su estrategia y permanencia de acción, mientras los conflictos de alta y mediana intensidad se caracterizan por su acción militar y bélica, sobre todo en tiempos reducidos para tratar de suprimirlos. A diferencia de los conflictos de baja intensidad que se caracterizan por su acción táctica para lograr la legitimidad política e ideológica, a fin de garantizar la penetración de los Estados Unidos en tiempos de acción permanente y prolongada. Los principales rasgos distintivos entre ambas estrategias se presentan en forma comparada a continuación:

Características distintivas entre los Conflictos de Mediana y Alta y los de Baja Intensidad

Conflicto de mediana y alta intensidad	Conflicto de Baja Intensidad
Primacia de objetivos militares.	Prioridad de propósitos, aun en niveles tácticos.
Lo bélico posee el liderazgo.	Lo militar tiene un papel de apoyo.
Capturar terreno; destruir fuerzas.	Ganar legitimidad política.
Respaldo en el poder de fuego.	Las operaciones convencionales son frecuentemente contraproducentes.
Acción directa de los Estados Unidos.	Generalmente, un rol indirecto de Estados Unidos.
Fuerzas, misiones y doctrina convencional.	Misiones y doctrina no convencional; fuerzas especialmente entrenadas y equipadas.
Usualmente corto.	Regularmente prolongado.

En la administración de Reagan, estos conflictos se utilizaron para realizar movimientos conspiratorios, es decir, reforzar las operaciones encubiertas, al mismo tiempo que se consolidaba un creciente papel de la comunidad de inteligencia en definición de la política exterior estadounidense.

¹⁵⁹ Klare, Michael, *The interventionist impulse: U.S. military doctrine for low intensity warfare, en Low-interwarfare. Counterinsurgency, proinsurgency and antiterrorism in the eighties*, New York, Panthen Books, 1988, pp. 67.

Desde 1945, Estados Unidos justificaba cualquier ataque a todo Estado como una defensa contra la amenaza soviética. El caso de la invasión a Granada se justificó en que un gobierno hostil a Estados Unidos podría interceptar los abastecimientos de petróleo del Caribe a Europa Occidental y Estados Unidos como por estar imposibilitado para la defensa de sus aliados, lo que utilizó para movilizar a la opinión pública, a fin de apoyar la invasión y otro tipo de acciones en contra de cualquier Estado¹⁶⁰.

d) La caída del mundo bipolar, los conflictos regionales y el terrorismo internacional de 1980 hasta nuestros días

El entorno internacional y en particular los drásticos cambios en la Unión Soviética, así como el debilitamiento del socialismo como sistema global propician la reorientación de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, de una política de contención y conquista militar a la de establecer alianzas y consensos propiciando el desarrollo de capitalismo democráticos afines en lo político y lo económico al norteamericano.

La administración George Bush (1989) diseñó una política que se caracterizó por propiciar la consolidación de la democracia política liberal del sistema norteamericano y económicamente corresponde a las políticas neoliberales, las cuales sustentan preponderantemente el comportamiento de la economía en función del mercado. A esta política se le conoce como Capitalismo Democrático.

La Unión Soviética enfrentó graves problemas políticos y económicos internos los cuales propiciaron que el 21 de diciembre de 1991 la URSS dejara de existir como un Estado único, dando lugar a la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Situación debida principalmente a los siguientes aspectos: 1) la emergencia de nacionalismos al interior del territorio; 2) el movimiento secesionista por parte de las pequeñas repúblicas (Lituania, Letonia y Estonia); 3) la división de la burocracia por las reformas políticas y económicas conocidas respectivamente como *Glasnot* y *Perestroika*, medidas que no tuvieron resultados concretos; y 4) la economía en crisis, lo que ocasionó desempleo y falta de alimentos a la población.

El cisma político tuvo sus efectos inmediatos en el sistema socialista, ya que en los meses siguientes los países socialistas de Europa del Este abandonaron dicho sistema, proclamando política y económicamente su adhesión al mundo libre y al desarrollo del capitalismo.

¹⁶⁰ Noam, Chomsky, "Lo que realmente quiere el tío Sam", México, Siglo XXI editores, 1994, pp. 27.

En esta situación la política de Estados Unidos es consolidar el modelo del capitalismo democrático a nivel mundial, incluso en la misma Rusia transformada por el derrumbe del sistema socialista. La alianza con Europa Occidental y los apoyos hacia Europa del Este buscan suavizar la transición hacia el capitalismo tratando de evitar los conflictos regionales que inevitablemente surgen producto de las diferencias económicas, étnicas, políticas, sociales e ideológicas que los sistemas socialistas mantenían unidos por la fuerza y la ideología. Este es el caso de Albania, Checoslovaquia y Polonia, sin duda el caso más lamentable es el de la antigua República Socialista de Yugoslavia.

A pesar de lo anterior, la política de Bush se orientó a insertar el capitalismo democrático en los países de Europa del Este, influyendo en las transiciones, encaminándolas hacia la inclusión de mecanismo de mercado, apropiación privada e instituciones democráticas liberales¹⁶¹. El principal problema a enfrentar en esa transición, según el *establishment* de seguridad nacional estadounidense era lograr un cambio pacífico.

Al caer la Unión Soviética, el socialismo dejó de ser el enemigo a combatir, no sólo por Estados Unidos, sino por todos los países.

Consecuentemente se reorientó la política de seguridad nacional de los Estados Unidos con prioridad en América Latina, en la cual se enfatizó la necesidad de reformar el Estado y el capitalismo de los países del Sur del Continente.

Esta estrategia estaba reorientada a atender, especialmente aquellos problemas que tienen que ver con el estancamiento económico y la violencia en los países en desarrollo, los cuales representan un peligro de largo plazo para la seguridad estadounidense, según los analistas aun más que el poder militar soviético¹⁶².

El gobierno de Bush redefinió los Conflictos de Baja Intensidad para atacar las nuevas amenazas que ponían en peligro la paz y seguridad internacional. En esta interpretación se parte de la hipótesis de que los conflictos locales y regionales son originados por actores subversivos, que emprenden sus actividades por razones relativamente exteriores (debido a agentes foráneos y/o alguna intoxicación ideológica). Esta visión se contrapone con la de los gobiernos latinoamericanos, que suelen dar una mayor importancia a la raíz socio-económica de un conflicto interno, para ellos "la violencia es resultado del subdesarrollo, la marginalidad y la miseria"¹⁶³.

¹⁶¹ Ezcurra, Op. Cit., pp. 67.

¹⁶² Cfr. *Ibidem*, pp. 68.

¹⁶³ Cfr. Bustamante, Fernando, "La doctrina estadounidense de la guerra de baja intensidad y América Latina después de la Guerra Fría", *Estados Unidos, Informe trimestral, CIDE, No. 3, Vol. III, otoño de 1993, pp. 24.*

La estrategia de Conflictos de Baja Intensidad se reorienta a atacar en forma destacada los problemas del narcotráfico, principalmente en la prohibición, erradicación y el tráfico ilícito de drogas. Además de enfrentar al terrorismo en los países pobres de América Latina, el cual se asocia a problemas sociales y políticos de ciertas regiones latinoamericanas, el que se considera de la misma manera del narcotráfico, como un problema global que conlleva peligros transnacionales.

En el combate al narcotráfico, los Conflictos de Baja Intensidad se basan principalmente en la intervención directa; es decir, las fuerzas estadounidenses sólo intervendrán para ayudar a los gobiernos amigos y aliados a través de la ayuda de seguridad. Esta asistencia se proporciona mediante: fondos, servicios o bienes; entrenamiento; asesoría; provisión y venta de armas y equipos a las fuerzas armadas o a las instituciones nacionales correspondientes que tengan a su cargo el combate al tráfico ilícito de drogas; así como por medio de actividades de inteligencia, contrainteligencia, comunicación, transporte, construcción, medicina y logística.

La reorientación de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos en este periodo se justifica ante la nueva problemática que vive América Latina producto del terrorismo, movimientos de la teología de la liberación, narcotráfico, migración, refugiados, así como la inestabilidad política y económica de los países más pobres del Continente Americano. Esta problemática fue claramente presentada por el Comité de Santa Fe II en agosto de 1988, a través de su propuesta con el título "Una estrategia para América Latina en los noventa". Este estudio, como el anterior, proponía una serie de recomendaciones que Estados Unidos debería de poner en práctica para consolidar su hegemonía en el Continente, asimismo se daba un giro en los planteamientos; la amenaza soviética ya no era el principal enemigo, si no la inestabilidad política y económica, la pobreza y los conflictos sociales en Latinoamérica.

El documento contiene varias propuestas para enfrentar los problemas que afectan al hemisferio, entre las principales destacan:

"1) Eliminar y/o contrarrestar la Teología de la Liberación. Doctrina política disfrazada como creencia religiosa con una significación antipapal y contraria a la libre empresa, con el propósito de debilitar la independencia de la sociedad respecto del control estatista.

2) Estados Unidos no puede solamente preocuparse por los procesos democráticos formales, sino que debe elaborar programas para apoyar la democracia. Asimismo, debe reconocer la necesidad de gobiernos dedicados a crear regímenes democráticos para contener a los partidos antidemocráticos.

3) La política económica de Estados Unidos debe estar relacionada con nuestro apoyo al régimen democrático. Este régimen requiere un saludable sistema económico, que sea independiente de un excesivo control e interferencia por parte del gobierno. El desarrollo de un mercado nacional de capitales, privado y autónomo.

4) Para ayudar a los Estados latinoamericanos a combatir el narcotráfico y el terrorismo, el gobierno estadounidense debe ayudar con la asistencia técnica y financiera al desarrollo de un sistema judicial independiente. Asimismo, al apoyar un sistema judicial independiente en esos Estados, se puede ayudar a hacer frente a los delitos relacionados con el narcotráfico y el terrorismo.

5) Estados Unidos debe de prepararse y prestar atención especial a cinco países que representan ejemplos particularmente significativos de las crisis, en curso de los regímenes latinoamericanos: México, Brasil, Colombia, Cuba y Panamá...México...posee un régimen autoritario enfrentando a una crisis de sistema. En apariencia es incapaz de incorporar a un partido o partidos legítimos de oposición.

7) Con respecto a México, el documento Santa Fe II, propone:

- A Estados Unidos le es indispensable encontrar vías y medios para estimular una oposición legítima. Se están incrementando los signos de oposición al predominio de un partido único. La reforma interna del PRI no será suficiente para contener el crecimiento de los partidos de oposición.

- Estados Unidos debe apoyar cualquier esfuerzo destinado a desprenderse de las empresas de propiedad estatal y desarrollar un mercado interno para enfrentar la deuda externa de la nación.

- Resulta de la máxima importancia cualquier apoyo que Estados Unidos pueda procurar para mejorar el corrupto y sobornado sistema judicial de México. Sin estas mejoras la guerra contra los narcóticos continuará siendo una broma siniestra.

8) Los problemas de terrorismo, las insurgencias, las drogas y migración son identificados como factores desestabilizadores que contribuyen a la estabilidad y falta de seguridad de los regímenes democráticos latinoamericanos, que en mayor o menor medida también afectan domésticamente¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Santa Fe II: Una estrategia para América Latina en los noventa. El documento completo es reproducido en Cabrera, Enriqueta, (comp.), "Santa Fe II: Un nuevo modelo de intervención" en *Respuestas a Santa Fe II*, México, El Día en Libros, 1989, pp. 189 a 219.

La estrategia internacional que Bush proponía se sintetizaba en su libro *Estrategia de Seguridad Nacional para los Estados Unidos 1990-1991*, en el cual se establecía las condiciones bajo las cuales los Estados Unidos y sus aliados deberían de defender a su país, las cuales se presentan a continuación:

1. Detener cualquier agresión que pudiera afectar su seguridad.
2. Contener las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos y sus ciudadanos, así como las amenazas de los pequeños conflictos armados, incluyendo el terrorismo.
3. Una política de control de armas.
4. Ayudar en el establecimiento de un régimen que respete los derechos humanos en la URSS, la celebración de elecciones democráticas y un plano de ajuste estructural que lleve a la Unión Soviética a una economía de libre mercado.
5. Prevenir la transferencia de tecnología militar a Estados hostiles.
6. Reducir el flujo de drogas a los Estados Unidos.

d.1) Las "nuevas amenazas" a la seguridad nacional de Estados Unidos

El concepto de seguridad nacional que Estados Unidos utilizó durante más de 45 años en la actualidad ya es obsoleto. La amenaza soviética ha dejado de ser el principal problema a enfrentar, por lo que los estudiosos de la política de seguridad nacional estadounidense a partir de 1990 están buscando las nuevas amenazas de la seguridad nacional norteamericana, para guiar así la política exterior y los futuros planes militares.

Aunque el debate sobre los nuevos riesgos que afectan a la seguridad nacional de Estados Unidos aun no termina, la mayoría de los analistas coinciden en que los problemas anteriores son los que se encuentran en la lista para ser considerados como amenaza a la seguridad.

En el nuevo orden internacional algunos conflictos que se desarrollen en los Estados del tercer mundo podrían afectar los intereses de Estados Unidos. Las guerras regionales pueden representar un peligro debido a la expansión de fuerzas armadas de poderes regionales. La inestabilidad en áreas y Estados agitados por diversos factores como la pobreza, la injusticia, nacionalismos y movimientos religiosos. La proliferación de armas en Estados hostiles, o con un largo historial de atención terrorista.

La administración del presidente William J. Clinton se ha caracterizado por una política multilateral, interviniendo en los asuntos internos de los Estados del tercer mundo bajo la bandera de la ONU y de la OTAN, como sucedió en Haití y Bosnia, respectivamente. Sin embargo, Clinton ha señalado que Estados Unidos se involucrará en conflictos interétnicos en el mundo cuando estén en riesgo sus

intereses primordiales. Desde una perspectiva global, es el responsable de dar protección y seguridad a las vidas y patrimonio de los americanos en un marco de libertad política, independencia de la nación, proveyendo el bienestar y prosperidad del país¹⁶⁵.

Sin embargo, en el Continente Americano, los problemas que forman parte de la agenda de seguridad parece consolidarse cada vez. Muestra de ello, son los acuerdos de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, en la que se reunieron los jefes de Estado del Continente Americano, acordando estrategias comunes para atacar los problemas del narcotráfico, democracia, libre comercio, migración y la creación de un sistema más eficiente de seguridad hemisférica.

La política de los Conflictos de Baja Intensidad continúan bajo la administración Clinton, especialmente con la ayuda simbólica que se presta a Colombia, México y Bolivia para combatir el narcotráfico. Destacan los problemas migratorios de América Latina a Estados Unidos como fricciones crecientes, especialmente en la frontera con México, por la grave crisis económica. La crisis financiera de México amenazaba con romper el esquema de prosperidad y estabilidad que Estados Unidos proclamaba en la puesta en práctica de reformas económicas y la apertura democrática en América. El Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con México, así como el importante y significativo apoyo financiero de ese país para enfrentar la crisis de diciembre de 1994, refleja sin duda la importancia y el papel estratégico que económica y políticamente juega México para ese país.

¹⁶⁵ Clinton, William J., *Nacional Security of the United States*, Brassey's, primera edición, 1995, pp. 21.

CAPÍTULO IV

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y EL NARCOTRÁFICO

4.1. Concepto de Seguridad Nacional para México

4.1.1. Consideraciones y supuestos del análisis

De la revisión bibliográfica¹⁶⁶ que se ha realizado sobre el concepto y el análisis de seguridad nacional en México, se concluye que son insuficientes tanto teóricamente como en su aplicación. Por lo anterior, se pretende hacer una caracterización de la seguridad nacional en México, identificando y analizando las principales condiciones históricas y de la situación económica, política y social del país, en su seguridad nacional. Cabe aclarar que genéricamente, se entiende por seguridad nacional para México, las políticas que en nombre de la defensa del territorio y su población, así como de la estabilidad gubernamental que han mantenido los diferentes gobiernos en poder del Estado nacional; lo cual incluye tanto las amenazas externas como las internas.

En esta caracterización se toma como factores determinantes los siguientes aspectos:

1. La vecindad con los Estados Unidos y la política norteamericana de expansionismo territorial y de seguridad nacional en América Latina, ha tenido como principal foco de acción la relación con México.
2. El análisis histórico de las relaciones políticas, económicas y de alianza o rechazo en cada período histórico entre México y Estados Unidos, así como con otros países, reflejan los problemas de seguridad nacional, principalmente cuando las acciones de los otros gobiernos atentan contra sus habitantes, la conservación del territorio y la autonomía de los gobiernos en el poder. En este sentido, se toman las acciones y reacciones de los diversos gobiernos de México, considerando el contexto internacional, la política expresa de seguridad nacional de Estados Unidos. De estos elementos se infiere e identifica la política de seguridad nacional del país, así como sus diversos componentes y aspectos.
3. Las características de la estructuración del sistema político del país y los diversos proyectos nacionales llevados a cabo en su historia, además del entorno internacional y las políticas de relación bilateral entre México y Estados Unidos, se consideran como elementos fundamentales para la identificación de la concepción

¹⁶⁶ Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, 1990; Cintra, José Thiago, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", México, abril de 1991, mimeo; Pellicer, Olga, "La seguridad nacional en México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", *Serie Lecturas del FCE*, No. 43, México, Ed. FCE, 1981.

y las políticas de seguridad nacional que los diversos gobiernos del país han tenido a lo largo de su historia. En consecuencia, se presenta desde un enfoque histórico los aspectos antes mencionados, destacando los rasgos particulares de la seguridad nacional y los elementos asociados que la distinguen y caracterizan en cada etapa histórica. Se considera que este primer acercamiento proporciona un esbozo claro y preliminar suficiente para el propósito del presente trabajo, el cual se divide en cuatro etapas:

4.1.2. La política de Seguridad Nacional del México independiente hasta el gobierno de Juárez

4.1.2.1. La política de seguridad nacional hasta la República Restaurada

a) La Independencia y la pérdida del territorio

Desde el surgimiento del México independiente hasta el gobierno de Benito Juárez, el país y su seguridad nacional se vio afectada tanto por las potencias europeas como por la política expansionista de los Estados Unidos, ya que dependía principalmente de mantener la concertación pacífica con esos países, otorgándoles concesiones y derechos para apropiarse de su territorio y recursos naturales.

En este período, se inicia el surgimiento del Estado nacional mexicano, el cual se ve seriamente amenazado desde su inicio. El cambio institucional y el nacimiento de un proyecto nacional, demandó como condición esencial el surgimiento de un nuevo Estado y la redefinición del país. No obstante, económica, política y espacialmente, el país, su gobierno y territorio estaba fragmentado, en condiciones en que los Estados Unidos mantenía su política expansionista.

b) Los gobiernos juaristas y el Segundo Imperio

Al arribar Benito Juárez a la presidencia de la República existía un panorama de inseguridad e inestabilidad, el cual no cambió hasta que se logró la unidad territorial y política del país, previa derrota de los invasores, lo que posibilitó la instalación de la República Restaurada.

Al interior del país existieron luchas internas encabezadas por los conservadores, y liberales, quienes pretendían implantar un gobierno extranjero, lo que amenazaba el territorio mexicano. Por lo que Benito Juárez, establece su gobierno en Guanajuato e inicia la Guerra de Reforma, la cual tenía como propósito apearse a los principios de legalidad proclamados en la Constitución de 1857.

La guerra interna se había prolongado entre los que deseaban el mantenimiento del *statu quo* y los que buscaban una nueva definición democrática y liberal del

país. Situación que desembocó en la Guerra de Reforma de 1858-1860. En este período, los problemas internos se acrecentaron debido a las posiciones encontradas entre los grupos religiosos y los pertenecientes a la élite económica y política, que oscilaban entre el apoyo o el ataque a la Constitución del presidente Juárez.

Esta guerra provocó que los conservadores perdieran el poder y el monopolio de la política, debido al triunfo juarista. "El año de 1861 se inició el triunfo de la Revolución de Reforma y con éste el establecimiento en la capital del imperio de la Constitución. La separación entre la Iglesia y el Estado ponía término a los conflictos entre ambas instituciones"¹⁶⁷.

En consecuencia, Juárez sentó las bases de su nuevo gobierno, el cual consistía en que "el gobierno limitaría sus facultades a las prescripciones constitucionales"¹⁶⁸. Sin embargo, pese a la tranquilidad aparente, la lucha armada pronto volvería a reanudarse, esta vez encabezada por las fuerzas reaccionarias, debido a que el gobierno no satisfacía sus reiteradas demandas.

La falta de fondos era el principal problema que enfrentaba el gobierno para terminar con la reacción armada. Esto llevó al Congreso a expedir en julio de 1861, un decreto suspendiendo por dos años el pago de todas las deudas públicas, incluso a las naciones extranjeras. Esta acción ocasionó que España, Inglaterra y Francia intervinieran en México para cobrarse por la fuerza lo que se les adeudaba. Mientras Inglaterra y España deseaban sólo apoderarse de los ingresos de las aduanas y presionar a Juárez para que pagara la deuda de México, Francia pretendía imponer un emperador europeo en el país, bajo el poder de Napoleón III.

El archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo arribó a México como emperador. Los líderes del clero mexicano y otros conservadores, aseguraban que Maximiliano les daría su apoyo para anular las Leyes de Reforma y recuperar las propiedades de la Iglesia, confiscadas por los gobiernos liberales anteriores. Sin embargo, el emperador trató de ganarse la simpatía de los liberales y no consideró prudente permitir que la Iglesia recuperara sus viejas propiedades e ingresos. Por el contrario, presionó a la Iglesia para obtener préstamos de emergencia que ayudaran a financiar los gastos de su nuevo gobierno, a la vez que el emperador mantenía a distancia a la Iglesia y a sus aliados, poco hacia por apaciguar a los liberales, que fueron desalojados de la Ciudad de México por las tropas francesas.

¹⁶⁷ Díaz, Lilia, "El liberalismo militante" en *Historia General de México*, Tomo II, El Colegio de México, 1976, pp. 851.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 852.

El gobierno norteamericano estimuló a Juárez y respaldó la causa republicana más abiertamente, ya que no le preocupaba la reacción francesa. Por su parte, Benito Juárez impulsado por un nuevo apoyo estadounidense y por las vacilantes políticas de Napoleón III, reasumió la ofensiva a principios de 1866. El emperador de México se encontraba en una nueva situación, con el retiro de sus tropas y la exhortación a su abdicación, por lo que viajó al norte del país, para tomar personalmente el mando del último contingente del ejército imperial que continuaba en la ciudad de Querétaro. Poco después de su llegada, la guarnición imperial fue cercada por las tropas republicanas.

En 1867, se dio la caída de Querétaro, la captura y muerte del emperador Maximiliano de Habsburgo y la entrega de la Ciudad de México; ya que "el régimen monárquico se entregaba, sin condiciones, al régimen republicano"¹⁶⁹.

La reconstrucción de la República, necesitaba de un nuevo proyecto nacional, el que quedó en manos de los intelectuales. Desde los tres poderes, la intelectualidad liberal mexicana, resolvió que para homogeneizar a México y ponerlo a la altura de las grandes naciones del mundo contemporáneo, se necesitaban cambios drásticos en lo político, económico y social. En el ámbito político: la aplicación de la Constitución liberal de 1857, el federalismo, la separación y el equilibrio de los tres poderes, así como la pacificación del país, mediante el debilitamiento de los grupos que actuaban con violencia. En lo económico: la vigorización de la hacienda pública, la construcción de caminos, la atracción de capital extranjero, los métodos de labranza, el desarrollo agrícola y el de la manufactura y que la economía mexicana funcionará como un puente mercantil entre Europa y Oriente. En el contexto social y cultural: los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, las libertades de asociación y trabajo, así como las de credo y prensa.

Destaca el objetivo de la élite liberal en el poder, de reducir el contingente armado, ya que la milicia era considerada el centro de toda dictadura; la cuarta parte de la tropa que peleó contra Francia era suficiente para cubrir las necesidades del país. Además de que los militares concentraban el 70% de la renta pública.

Los liberales consideraron que era fundamental la modernización del país, principalmente mediante el establecimiento de la infraestructura y de modernas vías de comunicación y transporte, a fin de ampliar los mercados y atraer inversiones al país. Por lo que se estimuló la penetración del capital extranjero y la deuda pública. Sin embargo, se presentaron obstáculos al plan liberal y a la pacificación del país, ya que existían grupos opositores a los planteamientos de la Constitución de 1857, lo que se realizó muy lentamente durante el período de la República Restaurada.

¹⁶⁹ González, Luis, *El liberalismo triunfante*, en *Historia General.....Op. Cit.*, pp. 899.

Con la muerte de Juárez en 1872, su sucesor Sebastián Lerdo de Tejada, continuó las políticas del juarismo, no obstante, el nuevo presidente fue menos efectivo y más vulnerable ante la creciente oposición encabezada por el general Porfirio Díaz, quien gozaba de gran popularidad en el ejército mexicano. Lerdo de Tejada, aunque era admirado, carecía del carisma y del apoyo militar del general Díaz. Sin embargo, a mediados de 1876, Díaz lanzó la revuelta de Tuxtepec, con el desconocimiento de Lerdo; lo que dio lugar al derrocamiento del gobierno y al inicio del régimen porfirista, el cual se mantuvo en el poder 34 años de 1876 a 1911.

Cabe destacar que el primer período juarista se caracterizó por situaciones de inestabilidad e inseguridad, semejante a la de sus predecesores, el pretexto fue la deuda externa. Asimismo, el presidente inició el proceso de institucionalización y consolidación del poder político al establecer a la Constitución de 1857, como el fundamento rector del Estado mexicano: "la constitución de una nación bajo la forma de república representativa y popular", así como "el Congreso de la Unión cuidará por medio de leyes justas y prudentes de protegerlas en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional"¹⁷⁰.

El proyecto correspondía a una visión liberal de la sociedad y del Estado, semejante a la establecida por los Estados Unidos. Sin embargo, Juárez concentró el poder político y militar, a fin de poder constituir un Estado unido y fuerte. En este sentido, la integración territorial y política possibilitó las condiciones para la seguridad nacional, primero en términos nacionales y posteriormente con respecto a las amenazas externas.

El problema de inestabilidad interna para pagar la deuda externa, propició las amenazas de los países europeos y la invasión de Francia. De hecho, con la pérdida de territorio, el gobierno mexicano orientó su política a consolidarse como un país fuerte, ante las amenazas externas.

Por lo que la seguridad nacional del gobierno juarista era la legitimidad política de la Constitución de 1857. A la vez estableció las bases del poder político y militar, al tener legitimidad y reconocimiento de mando. De tal forma que se empezaron a sentar las bases de la viabilidad de la existencia nacional y política, lo que constituía las bases indispensables del fortalecimiento del gobierno para enfrentar las amenazas externas.

Asimismo, se logró la integración del gobierno nacional, mediante la federación para incorporar territorial y políticamente a las entidades federativas. Esto permitió la creación de un Estado federal sólido, a través de las alianzas con caciques locales, propiciando la integración de los elementos fundamentales del ejercicio del poder, es decir las leyes y la fuerza, mediante el ejército. En este

¹⁷⁰ Díaz, *Op. Cit.*, pp. 835.

contexto, la consolidación del poder político nacional permitió mantener y negociar las relaciones de México como nación soberana con los Estados Unidos y países europeos.

En consecuencia, el problema de la seguridad nacional para los gobiernos liberales una vez más se asociaba a la insolvencia económica del Estado y al control del ejército como grupo social dominante. Los intentos de Juárez y Lerdo se orientaron a consolidar el Estado nacional dentro del proyecto liberal. No obstante, a la muerte de Juárez, la falta del liderazgo y su debilidad frente al ejército llevan a la derrota de los gobiernos liberales con el levantamiento y conquista de Díaz del poder del Estado.

4.1.2.2. La política de Seguridad Nacional del porfiriato y en la Revolución Mexicana

Durante los primeros 40 años de independencia, México enfrentó continuas luchas internas y externas. Por lo que, el país requería de un clima de seguridad y orden; a la vez de la reducción de los gastos públicos y el ejército, por lo cual era indispensable crear un sistema hacendario sano y firme. Sin embargo, la crisis económica prevalecía; los ingresos no cubrían las obligaciones, pocos eran los recursos y muchos los acreedores.

Por lo que en mayo de 1877, Díaz asume la presidencia, teniendo como tareas: el progreso económico y libertades políticas con el principio de disciplina y desarrollo, así como la pacificación del país, ya que existían grupos que se levantaron en armas para apoyar el retorno de Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia de la República, sin embargo, éstas sublevaciones fueron de corto alcance.

Las principales proclamas de Díaz fueron las de establecer un gobierno democrático y estimular el desarrollo económico. Sin embargo, Díaz consideraba que la democracia era imposible, debido a la anarquía prevaleciente y a la dominación de los caciques locales. Por tanto argumentaba que sólo un dictador, por medios militares podría garantizar la paz, a fin de propiciar el desarrollo económico, a través de la explotación de los recursos naturales nacionales, mediante reformas sociales y educativas, así como con la protección de la soberanía nacional de las invasiones de Estados Unidos¹⁷¹.

Díaz estableció un sistema político de alianzas basado en las fuerzas armadas, otorgando favores y concesiones a los disidentes. Sin embargo, éste régimen se

¹⁷¹ Asuad Sanén, Normand E., *Comprehensive Polarized National Regional Development: Proposal and Applications in the Mexican National Regional Development, Emphasizing Features of the Area de Coatzacoalcos-Minatitlán* en Tesis de Maestría, Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda (ISS), 1995, pp. 468.

basó en la legitimidad de los credos científicos del positivismo, cuya filosofía fue la piedra angular del aparato ideológico y del sistema político como un todo. Desde el punto de vista del positivismo, "orden" era el único camino, a través del cual el "progreso" pudo lograrse. El progreso era necesario. Así que el "orden" fue una meta del gobierno, así como el de la estabilidad política y el del crecimiento de la economía.

El sistema político se estableció con base en la participación de las clases dominantes, quienes fueron considerados como grupos de presión política, por lo que era indispensable mantenerlos unidos, mediante acuerdos y alianzas que garantizaran la estabilidad política¹⁷². Díaz brindó la protección de sus intereses; a la disidencia, ofreció poder, prestigio y la oportunidad de enriquecimiento.

Los grupos políticamente relevantes fueron caciques, fuerzas militares caudillistas, terratenientes, inversionistas extranjeros y el alto clero, así como miembros distinguidos de la clase media, principalmente intelectuales. Durante este período, la participación de los estados en la economía fue influenciada por la mezcla entre el liberalismo económico y proteccionismo. El programa económico tuvo sus bases en el refuerzo del control político, el cual garantizó la política de "orden y administración" sin actividad política.

La política económica, monetaria, fiscal y crediticia pretendían reforzar la estructura económica del país, mediante el crecimiento del mercado nacional y el externo. Por lo que la orientación de la política económica se dirigió a atraer capital extranjero privado, a fin de explotar recursos naturales, particularmente minerales y petróleo, así como incrementar la infraestructura, principalmente el sistema de transporte, ferrocarrilero y portuario.

Las transferencias del gobierno se efectuaron, a fin de atraer la inversión extranjera, mediante el otorgamiento de subvenciones y concesiones, particularmente al ferrocarril y a las compañías de navegación marítima, así como para el fomento de la explotación y exportación de los recursos del subsuelo. Por lo que los propietarios mexicanos del petróleo no pagaron impuestos y lo exportaron libremente.

El país se abrió a una inversión extranjera masiva destinada a sectores estratégicos: la construcción del sistema de ferrocarril y puertos, la expansión de sectores industriales de base: la minería, petróleo, electricidad, hierro, acero, bancos y servicios comerciales, así como empresas agrícolas. La inversión más importante perteneció a la red de ferrocarril y la construcción de transporte marítimo y fluvial. La inversión pública destacó regionalmente por su concentración en la Ciudad de México, principalmente para la instalación de energía eléctrica, teléfono, drenaje e iluminación.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 469.

En la etapa de 1877-1880, los cambios económicos propiciaron una transformación de los mercados, por un lado la economía de autoconsumo cedió frente a la economía mercantil. Por el otro, se aceleró el proceso económico de desarrollo de los mercados locales y regionales, así como su integración a nivel nacional; lo que propició un creciente poder de compra y un mayor desarrollo económico con el impulso de la producción manufacturera y el comercio.

En 1880, Díaz se enfrentó al problema de su reelección presidencial, dado que requería la modificación del principio constitucional de "no reelección". Por lo que Díaz, apoyó al general Manuel González como presidente para el período comprendido entre 1880-1884, con la finalidad de que en las próximas elecciones presidenciales, no tuviera dificultad para presentarse como candidato a ocupar el poder ejecutivo.

Díaz en el período de 1884-1887, reforzó la apertura de la economía mexicana al comercio y a la inversión internacional como medio para fortalecer al país contra la indebida influencia extranjera. En lo económico, se construye el mercado nacional y una industria fabril para el consumo interno y una minería extractora de metales industriales para el consumo externo. Políticamente, de hecho asumió una monarquía republicana respaldada por el orden y la "paz social".

En consecuencia, el sistema político no permitía la integración de los intereses de la clase media, trabajadores y campesinos, como consecuencia, la disidencia se hizo evidente en 1892. Sin embargo, no fue sino hasta 1900 que la primera demostración ideológica, basada en un tipo de organización política, mantuvo la restauración de las ideas liberales, en contra de la organización política porfiriana.

En 1906, el partido liberal dio a conocer sus planes para llevar a cabo la reforma política nacional, criticando al régimen presidencial por abandonar la democracia y la libre empresa, así como por permitir el resurgimiento del clericalismo. Además, los liberales requerían la eliminación del militarismo y el respeto de los derechos laborales, como fue la jornada laboral de 8 horas diarias. Además, reivindicaron las demandas liberales al enfrentar a la propiedad clerical y extranjera, solicitando la confiscación de tierras improductivas y la restauración de ejidos¹⁷³.

A pesar de lo anterior, el movimiento de los intelectuales se dividió en varias facciones, Madero rompió su asociación con Flores Magón, cuyas propuestas eran muy radicales y anarquistas. El movimiento maderista dio lugar a la formación de dos grupos políticos moderados: el Partido Demócrata Nacionalista y el Partido Antirreleccionista Nacional.

Aunada a la efervescencia política por moderados y radicales, la situación e inestabilidad política del país, fue mayor debido a los movimientos obreros que

¹⁷³ Asuad, Op. Cit., pp. 475.

llevaron a una respuesta represiva y militar del gobierno. Los movimientos de los trabajadores mineros de Cananea, Sonora y de los de la industria textil en Río Blanco, Veracruz; los cuales fueron influenciados por ideologías anarquistas-sindicalistas y socialistas, con gran influencia de Flores Magón. Cabe señalar que dichos movimientos se caracterizaban por su posición ideológica de total antagonismo y oposición con los extranjeros, que eran considerados explotadores, debido a las enormes fortunas que poseían, mediante la explotación de recursos nacionales, principalmente mineros, como por las condiciones de sobreexplotación de los trabajadores por las excesivas jornadas de trabajo y el salario de hambre que pagaban a los trabajadores.

Situación que claramente manifestaron, la ideología de los intelectuales, que propugnaban por un cambio en la situación política, lo que implicaba transformaciones sociales, económicas y políticas. Se reiteraba la necesidad de una conciencia nacionalista, enfatizada en las áreas culturales que impulsará el desarrollo nacional, a fin de resistir la influencia poderosa de los extranjeros.

El apoyo del gobierno porfirista al capital extranjero y a los latifundistas, se completa con la represión militar de las comunidades indígenas de Mayas y Yaquis en el país.

La efervescencia política encontró su cause en las proclamas de Madero en su libro sobre la sucesión presidencial de 1910, cuya principal consigna era "sufragio efectivo, no reelección".

En la convención antirreleccionista en 1910, Madero fue nominado para la presidencia. Sin embargo, en septiembre Díaz fue otra vez reelegido para los siguientes seis años. Ante lo cual Madero emitió el Plan de San Luis, oponiéndose a la reelección y al fraude. Propuso la nulificación de Díaz en el poder, así como la designación de su gabinete y de los miembros del Congreso. El plan llamó a una sublevación armada, que tuvo lugar el 20 de noviembre, señalando que, después del movimiento, se establecería una presidencia provisional, la finalidad fue la de convocar a elecciones especiales y entregar formalmente la administración del gobierno al presidente electo.

Madero consideraba como el principal problema del país el de la falta de democracia; los problemas de la tierra y la necesidad de la reforma agraria, se concebía su solución mediante medios legales, reconociendo los derechos de los propietarios de la tierra, cuya distribución podría efectuarse a través de indemnizaciones. Lo cual dejaba sin efecto, ni consideración, los reclamos de campesinos y obreros, sobre la propiedad de la tierra y los recursos, así como los derechos que los trabajadores como mexicanos deberían tener.

En consecuencia, bajo la dictadura porfirista, México se convirtió en un país típicamente semicolonial, proveedor de materias primas para las industrias

extranjeras, principalmente de los Estados Unidos y consumidor de productos manufacturados en otros países. Los grandes progresos materiales que se realizaron en el país fueron en gran parte resultado de la explotación inmoderada de las riquezas naturales y del pueblo, que habían venido realizando los capitalistas extranjeros y los terratenientes mexicanos, dueños de toda la riqueza del país.

El porfiriato consideró de extrema importancia la fortaleza interna en lo económico, político y social, considerando alianzas con el poder económico y el acercamiento con las potencias europeas. En este sentido, la seguridad nacional se consideraba amenazada principalmente por los Estados Unidos. Por otra parte, la estabilidad política interna se mantuvo por el férreo control del poder político y militar a la vez que se establecían las alianzas con los grupos de poder económico interno. Los derechos e intereses de campesinos y obreros no se consideraron, ya que se subordinaron a los dominantes.

De aquí que el porfiriato representó la consolidación de la unidad política y del Estado nacional, fortalecido por el resurgimiento del ejército y de las alianzas territoriales y estatales, las cuales permiten establecer un gobierno federal fuerte. Esto aunado a las alianzas con los países europeos, posibilitan la defensa a la expansión de Estados Unidos. En consecuencia, la seguridad nacional y su estrategia se concebían orientadas a repeler la expansión norteamericana, mediante la fortaleza del Estado mexicano, con la asociación a los intereses de las potencias europeas, a fin de equilibrar el poder y expansión de Estados Unidos.

La seguridad creada durante el porfiriato vino a resquebrajarse con el estallido de la Revolución Mexicana en 1910, la cual fue un acontecimiento histórico definitivo en el siglo XX, ya que dejó una marca permanente en el país.

Madero permaneció 18 meses en el poder, con el objetivo de modificar el sistema político dejando de lado las reformas sociales, las cuales implicaban hacer cambios profundos en la estructura agraria y legislativa, a la vez, mantuvo la burocracia porfiriana y la armada militar, dando inicio a la reducción de los privilegios del capital extranjero. Destaca por los cambios políticos que estableció, principalmente el sufragio universal directo, libertad de prensa y los derechos ciudadanos.

No obstante, el no considerar los intereses de campesinos, trabajadores y el mantener al ejército, así como a la burocracia dominante, propició el enfrentamiento y nuevamente la inestabilidad política. Emiliano Zapata, proclamó el Plan de Ayala, el cual exigía "tierra y libertad". Los campesinos zapatistas tomaron las tierras y las defendieron con las armas. El plan denunció que Madero había traicionado los principios de la Revolución, ya que no concedió tierras. Asimismo, exigieron la inmediata restitución de la tierra, que había sido

ilegalmente robada a la población; éste fue un intento por conservar sus comunas. Mientras tanto, los trabajadores con una ideología socialista se organizaron, a fin de defender sus derechos e intereses. El plan tuvo el apoyo de Francisco Villa y Orozco en el norte del país¹⁷⁴.

La respuesta de Madero a estos movimientos, la dirigió principalmente a los zapatistas y a fin de detener la movilización de los campesinos, suspendió por cuatro meses las garantías individuales en los estados de Morelos, Tlaxcala, Puebla y México; ya que éstas eran las áreas donde el movimiento zapatista habían tenido más fuerza y donde se elaboró el primer proyecto para la restitución de la tierra. Sin embargo, a fin de evitar problemas similares, el departamento de Estado creó la liga de trabajadores, como mecanismo de control, con el objetivo de elaborar un código, en el cual los derechos de los trabajadores fueran reconocidos.

Bajo esta situación, Madero incurrió en más antagonismo con el gobierno de Estados Unidos, y el ejército federal tuvo varias derrotas. La prensa, la opinión pública, algunos miembros del Congreso, la representación diplomática acreditada en ese país y la misma embajada, criticaron al presidente de ser incapaz de tomar decisiones y señalando en la necesidad de instalar un poder militar fuerte, a fin de evitar el enfrentamiento militar y la guerra civil en el país¹⁷⁵.

Por lo que el sistema político se rompió, sin integrar los intereses de los grupos sociales y sin eliminar la burocracia y ejército dominantes. El conflicto campesino y los intereses de los grupos oligárquicos, dejaron sin base social y grupos de apoyo a Madero.

El enfrentamiento propició que Madero utilizará al ejército porfirista en contra del movimiento campesino, por lo que nombró a Victoriano Huerta como jefe del ejército federal. Paradójicamente, Huerta, unos meses después, en forma clandestina ayudado por la Embajada de los Estados Unidos, llevó a cabo un golpe de Estado, remplazando y matando al presidente Madero en 1913¹⁷⁶.

La Revolución enfrenta al país a una guerra civil, en la que se exige un cambio del proyecto y modelo de país, lo que requiere de un nuevo pacto social, en el que la seguridad nacional depende de los acuerdos sociales y de un Estado federal fuerte que evite la sobreexplotación de trabajadores y campesinos, garantizando sus derechos a la tierra, a la libertad, a la educación y al desarrollo nacional. La seguridad nacional de estos grupos se concibe en contra de la explotación de trabajadores y campesinos del país y con libertad política y democracia, lo que implica soberanía nacional e independencia económica y política. Todo lo cual se

¹⁷⁴ *Ibíd.*, pp. 480.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, 480.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 481.

resume en una gran alianza social representada en un nuevo Estado con un proyecto nacional, el que desde su instauración entra en conflicto con la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

Así el desequilibrio interno del país, dada la polarización de intereses, propicia la Revolución Mexicana, en la cual los Estados Unidos buscan siempre ejercer su influencia, e incluso detectar el poder. Clara evidencia de su política, lo representan los eventos de Madero, Huerta y Pino Suárez; por lo que la defensa del país surge de los ejércitos constituidos.

El período de la Revolución Mexicana se caracterizó por el restablecimiento del *statu quo*, ya que exigía reformas inmediatas para que los campesinos tuvieran tierras; los obreros, salarios altos y los desposeídos, justicia. Por lo que Madero, luchó por darle al país, un gobierno estrictamente apegado a la ley que uniera a todos los mexicanos.

Por su parte, el intercambio comercial se realizó mayoritariamente con los Estados Unidos, destacando la exportación de productos, la importación de alimentos y armas, que permitió un saldo favorable para el país. Sin embargo, el comercio interior fue el más afectado, debido a la destrucción de vías de comunicación y de transporte; hubo baja en la producción agrícola, industrial y minera, así como escasez de mano de obra y de capitales.

Desde el triunfo de la revolución maderista hasta el derrocamiento de su gobierno, los problemas con los Estados Unidos se debieron a la frontera y la protección a los extranjeros en el interior del país. Sin embargo, éstas fricciones se intensificaron cuando Woodrow Wilson asumió la presidencia de los Estados Unidos en 1913, es decir a los pocos días del asesinato de Madero y en unión de su secretario de Estado, William J. Bryan, adoptó una política moralista con ambiciones imperialistas, que se tradujo en una acción de indagación e intervención progresiva en los asuntos internos de México. Entre marzo y mayo de 1913, observó la situación; de mayo a agosto trató de mediar entre Huerta y los constitucionalistas; de agosto de 1913 a febrero de 1914, amenazó a Huerta para obligarlo a renunciar, consiguiendo que el Congreso y la opinión pública de los Estados Unidos y las potencias europeas lo apoyaran. Por último, en febrero de 1914, cobraron fuerza los propósitos intervencionistas de Wilson y se valió de un incidente en Tampico para ordenar la ocupación armada del puerto de Veracruz¹⁷⁷.

Sin embargo, la política de Wilson fue rechazada por Venustiano Carranza, así como por la población mexicana y no consiguió la renuncia de Huerta. Por lo que Estados Unidos trató de conciliar a las fracciones revolucionarias, valiéndose del

¹⁷⁷ Ulloa, Bertha, "La lucha armada (1911-1920)" en *Historia General.....Op. Cit.*, pp. 1105 a 1108.

apoyo de Argentina, Brasil y Chile, a fin de intervenir en los asuntos internos de México. Sin embargo, el verdadero propósito de Wilson al convocar a los tres países era valerse de ellos, a fin de eliminar a Carranza, Villa y Zapata y establecer un gobierno auspiciado por el de los Estados Unidos.

A fin de relajar las tensiones entre ambos países y evitar la guerra, Carranza contrarrestó las presiones norteamericanas con una política amistosa hacia Alemania y Japón, valiéndose del juego de intereses de la Primera Guerra Mundial, en la que los Estados Unidos permanecían neutrales. Es en este contexto, en el que se crea el nuevo proyecto social surgido de la Revolución y que se expresa en la Constitución de 1917.

En consecuencia, el nuevo Estado, no obstante enfrenta amenazas internas y externas que caracterizan la política de seguridad nacional de los gobiernos surgidos de la revolución hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas.

4.1.2.3. La política de Seguridad Nacional y narcotráfico de los gobiernos de la Revolución Mexicana hasta Cárdenas

a) Política de Seguridad Nacional

El asesinato de Madero provocó la insurrección de campesinos en contra de la dictadura, por lo que en los estados de Coahuila, Chihuahua y Sonora, se inició un movimiento armado, a fin de derrocar al usurpador y restaurar al gobierno constitucional erigido en la Constitución de 1857. Por lo que Venustiano Carranza, lo encabezó con el rango de primer jefe de la armada constitucional y convocó a los líderes para formar una alianza, a través del Plan de Guadalupe.

En el ámbito político, se pretendió regresar a los principios de la Constitución de 1857, haciendo hincapié en la necesidad de un poder ejecutivo fuerte.

A principios de 1914, el país fue dividido por la existencia de dos movimientos: los campesinos y los constitucionalistas, ambas organizaciones políticas: los campesinos instalados en la Ciudad de México dominaron el centro del país. Sin embargo, obligaron a los constitucionalistas a instalar su gobierno en la ciudad de Veracruz, donde gobernaban los estados del Sur del Golfo de México.

En 1915, los constitucionalistas vencieron a los campesinos, reduciendo su poder territorial en las siguientes regiones: Zapata en el estado de Morelos y Villa en el estado de Chihuahua. Mientras tanto, la armada constitucionalista fue reforzada en ese año, al incorporar Venustiano Carranza en el Plan de Guadalupe los intereses de los trabajadores, campesinos y hacendados.

Las leyes agrarias fueron promulgadas a favor de la pequeña propiedad de la tierra y contra las grandes haciendas, al pretender restituir tierras comunales a la vez se establecieron los derechos de propiedad sobre la tierra de los campesinos.

La alianza con las clases trabajadora y media fue establecida, a través de propuestas de mejoramiento de las condiciones laborales y salario de los trabajadores. Por su parte, el sistema fiscal se orientó equitativamente en los impuestos a la propiedad. Mientras la ideología de Carranza incluía una visión nacionalista con una aspiración nacional, las proposiciones campesinas se reducían al ámbito local.

A principios de 1916, Carranza fue aceptado como presidente provisional del país, convocando a elecciones presidenciales, a fin de instituir un Congreso constitucional con el objetivo de establecer una nueva Constitución, así como un nuevo pacto social y político, no obstante aun permanecían en algunas zonas los movimientos zapatistas y villistas.

Al promulgarse la Constitución de Querétaro, México volvió a ser un Estado de derecho, regido por instituciones, esencialmente revolucionarias. La Constitución de 1917 no sólo permitía un sistema de gobierno democrático y garantías de libertad cívica, si no también un proyecto nacional que basaba la seguridad nacional en el desarrollo económico y social de la población.

Por lo que Venustiano Carranza con el apoyo de la nueva Constitución, reorganizó las funciones administrativas, políticas y sociales del Estado; los poderes legislativo y judicial trabajaron con absoluta independencia, y México quedó acreditado como país soberano ante el resto de las naciones. En consecuencia, la existencia de los Poderes de la Unión dio respetabilidad interna y externa al gobierno y la situación del país fue mejorando visiblemente. Asimismo, se orientó a disminuir el militarismo y el poder que habían adquirido el clero, así como el grupo de los científicos y hacendados, sobrevivientes del porfirismo.

Económicamente, inició la política de protección a las industrias nacionales, con respecto a las riquezas naturales, estableciendo que las adjudicaciones fueran hechas a favor de los mexicanos y que en toda concesión a los extranjeros, debían renunciar previamente a la protección de sus gobiernos.

Con la Constitución de 1917, Carranza consolidó la democracia por medio del sufragio efectivo, reorganizó al gobierno e implantó los principios que se proclamaron durante la lucha armada. Sin embargo, provocó protestas del gobierno de los Estados Unidos, ya que los artículos 3, 27, 30 y 130 constitucionales lesionaban los intereses extranjeros. Incluso, las compañías petroleras desarrollaron campañas para desprestigiarla, amenazando con la intervención armada.

Sin embargo, en 1920 era necesario terminar con la inestabilidad, institucionalizar la actividad política, limitar la autonomía de los caudillos locales, diversificar y organizar las bases de poder, introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando su actividad y demandas. Este proceso de institucionalización se desarrolló dentro de un patrón autoritario que impidió la formación de una oposición efectiva.

A pesar de los acuerdos políticos y las reformas económicas y sociales que se incluyeron en la Constitución, Carranza como presidente electo en 1917, sólo consideraba a la revolución terminada como producto del restablecimiento del orden constitucional y de la venganza de Madero. Carranza siguió una política nacionalista, evaluando la propiedad nacional de tierra pública, que fue alienada bajo las políticas de Díaz. Sin embargo, rompió con las alianzas de campesinos, trabajadores y caudillos militares de los ejércitos revolucionarios¹⁷⁸.

Además, no llevó a cabo la reforma agraria comprometida por su gobierno, por el contrario, las tierras que la revolución había quitado fueron restauradas a los hacendados y distribuidas a los jefes militares de Carranza. Por lo que una nueva clase propietaria surgió del ejército constitucionalista mientras que a las comunidades no se les restauró sus tierras.

Carranza buscó la pacificación eliminando al movimiento campesino. Zapata fue asesinado en 1919, mientras Villa cometía actos de bandalismo en Chihuahua.

El movimiento laboral fue contenido mediante la represión política y militar del gobierno, dado su incumplimiento del artículo 123 constitucional. Por lo que los trabajadores crearon la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), a fin de que estos se unieran en una sola organización para defender sus derechos laborales y sociales. Además que los líderes organizaron el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), con el propósito de elegir a un candidato que representara sus intereses.

La política económica carrancista aplicó mayores impuestos a las compañías mineras extranjeras, amenazándolas con la expropiación si no reiniciaban su producción, lo que propició que las compañías y el gobierno de Estados Unidos tuvieran una actitud hostil a su gobierno.

Desde la firma de la Constitución en 1917, Carranza tuvo diferencias con Alvaro Obregón, secretario de guerra, que renunció. Obregón propuso a un candidato a la presidencia con el apoyo del movimiento laboral¹⁷⁹. Por otra parte, se alió con Adolfo de la Huerta, gobernador de Sonora y Plutarco Elías Calles, proclamando

¹⁷⁸ Asuad, *Op. Cit.*, pp. 486.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 487.

el Plan de Agua Prieta, a fin de remover a Carranza y designar a un presidente provisional para que convocara a elecciones.

El ejército sonoreense tomó la Ciudad de México y Carranza fue asesinado camino a Veracruz. Adolfo de la Huerta fue designado presidente interino, terminando con las hostilidades que permanecían en el país.

Cabe destacar que "la derrota y asesinato de Carranza el 21 de mayo de 1920 no significó, en modo alguno que el programa constitucionalista desapareciera. Los vencedores lo reafirmaron. El movimiento anticarrancista de Agua Prieta no buscó imponer un nuevo sistema de dominación; su meta fue el reacomodo de las fuerzas dentro del círculo dominante"¹⁸⁰.

Por lo que Obregón mantuvo una posición hegemónica en relación al resto de los líderes y facciones del grupo revolucionario, de ahí que el problema político fuera dominante en todo el período. La posibilidad de una división dentro del grupo gobernante y de perder el poder a manos de un movimiento similar al que acabó con Carranza, estuvo siempre presente, como lo demuestran las rebeliones de Adolfo de la Huerta y Gonzalo Escobar.

En consecuencia, para terminar con la inestabilidad interna fue necesario, "institucionalizar la actividad política, limitar la autonomía de los caudillos locales y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando siempre desde arriba su actividad y demandas"¹⁸¹. En la medida en que este proceso se realizó, el peso político del ejército disminuyó y el problema de la sucesión se resolvió sin el uso continuo de la violencia. Esta tarea de institucionalización se desarrolló dentro de un modelo autoritario que impidió la formación de una oposición efectiva.

El sistema político dependía del caudillismo militar, ya que las instituciones no articulaban el consentimiento de los grupos sociales involucrados en el conflicto. El poder militar fue el principal medio, a través del cual el poder político podría alcanzarse. Las alianzas políticas consistieron en los acuerdos entre los líderes militares, como resultado de las concesiones económicas y políticas¹⁸².

La elección de Alvaro Obregón como presidente del país en 1920, aunada con las muertes de Zapata y Carranza, así como la inhabilitación de Villa hasta su asesinato, introdujo una era relativamente pacífica. La economía del país se recuperó lentamente, encabezada por la producción petrolera, convirtiendo al país

¹⁸⁰ Meyer, Lorenzo, "El primer tramo del camino" en *Historia General.....Op. Cit.*, pp. 1186.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 1186.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 487.

en el líder mundial de la exportación de petróleo y gas, así como suministrando una modesta base impositiva para el progreso social.

La administración de Obregón intentó aplicar el artículo 123 constitucional, poner en práctica una política agraria y resolver los problemas creados por la aplicación del artículo 27. Asimismo, aplicó las medidas más radicales de la Constitución de 1917, como fueron la reforma agraria y el patrimonio sobre el petróleo y el gas, además de realizar substanciales avances en la educación y cultura. La acción más importante del programa revolucionario fue la realización del artículo 3o. constitucional, con respecto a las obligaciones del Estado de impartir educación.

Con Obregón, "la unidad política del país no existía. El presidente se encontraba lejos de tener el control y poder que Díaz había logrado; su situación era más bien la de *primus inter pares*. Su dominio sobre los jefes militares locales era bastante limitado"¹⁸³.

Asimismo, pretendió disminuir el poder de los militares reorganizando al ejército y lo logró parcialmente con la creación de las reservas, dio de baja a un número considerable de generales, jefes, oficiales y tropas. La frágil estabilidad quedó confirmada a fines de 1923, al plantearse la sucesión presidencial. Obregón favoreció la candidatura del general Calles.

Sin embargo, el secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta tenía aspiraciones presidenciales y se convirtió en el líder de la rebelión. Pero la habilidad de Obregón, la falta de coordinación de sus enemigos, la decisión de Estados Unidos de apoyar política y militarmente al gobierno mexicano, permitió que en marzo de 1924 el levantamiento Delahuertista fuera liquidado.

Con el triunfo de Obregón, el proceso de centralización política se aceleró. Al asumir la presidencia, Calles pretendió reducir el poder de los militares, reorganizando al ejército, sin embargo, no fue posible neutralizarlo.

Como México no contaba aun con una burguesía nacional importante que sustituyera a la extranjera y dirigiera el sistema económico, el sector oficial decidió ocupar en parte este vacío, por lo que el Estado tomó un papel más activo para resolver los problemas económicos, además de crear las instituciones básicas e infraestructura productiva para el país como fue el Banco de México, las comisiones nacionales de irrigación y de caminos.

La estabilidad política se rompió de nuevo en 1926 al enfrentarse violentamente la Iglesia y el Estado. En la segunda mitad del siglo XIX la Iglesia perdió mucho de su poder político, pero durante la paz porfiriana lo recuperó parcialmente. El nuevo modelo de vida entre la Iglesia y el Estado fue suspendido por la

¹⁸³ Meyer, Op. Cit., pp. 1187.

Revolución, particularmente después de la Constitución de 1917, que reafirmó y aumentó las disposiciones anticlericales de la de 1857. La jerarquía católica denunció la nueva Constitución, en especial los artículos 3, 25, 27 y 130. Sin embargo, esta oposición no realizó inmediatas acciones efectivas. En el período presidencial de Obregón, las relaciones entre la Iglesia católica y el gobierno fueron difíciles.

La crisis se agravó con Calles, que incitó a las corrientes anticlericales. En 1926 se publicó una declaración hecha nueve años atrás por el arzobispo José Mora y del Río contra la Constitución de 1917. Ante este desafío, el gobierno respondió cerrando escuelas, conventos y deportando a sacerdotes extranjeros. Por lo que se creó la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa (LNDLR), cuyos dirigentes realizaron un boicot contra el gobierno a la vez promulgó una serie de medidas anticlericales¹⁸⁴.

El programa del movimiento fue la llamada Constitución Cristera, con la que se pretendía reemplazar la de 1917, eliminando no sólo las cláusulas anticlericales, sino la reforma agraria. En 1928, Calles y los representantes del episcopado llevaron a cabo varias entrevistas, pero sin arribar a una solución definitiva. El asesinato de Obregón provocó la suspensión de las negociaciones. En 1929, Portes Gil reanudó las pláticas con la intervención del embajador norteamericano, Dwight Morrow. Por lo que la Iglesia accedió a reanudar los servicios religiosos, así como la rendición del ejército cristero; por su parte, el gobierno, sin modificar sus disposiciones originales, se comprometió a aplicarlas con un "espíritu de conciliación".

La sucesión presidencial en 1928 precipitó otra crisis. Calles mantuvo cierta autonomía en su gobierno, pero Obregón siguió siendo la figura más importante.

El Congreso modificó la Constitución para permitir la reelección de Obregón, siempre y cuando ésta no fuera inmediata, además de ampliar el período presidencial de 4 a 6 años. Las elecciones se realizaron y las ganó Obregón en junio de 1928. Sin embargo, el contexto político se alteró en julio cuando el presidente electo fue asesinado por León Toral¹⁸⁵.

Lo anterior provocó una crisis política, por lo que Calles reunió a los líderes nacionales para reemplazar al gobierno actual, por un gobierno de leyes e instituciones y decidir quien habría de ocupar provisionalmente la presidencia, eligiéndose a Emilio Portes Gil.

Cabe destacar que en 1928 Calles institucionalizó el sistema político posrevolucionario, a través del partido que agrupó a todas las corrientes de la

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 1190.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 1193.

coalición gobernante: el Partido Revolucionario Nacional (PNR), como un sistema político para centralizar los poderes políticos, con base en la alianza de grupos por el poder en vez de depender de los caudillos militares. El partido reunió a los principales líderes de los diferentes sectores: campesinos, trabajadores, la burocracia y los militares a nivel regional y nacional, a fin de elegir al candidato que llevará a cabo las líneas políticas, basadas en los principios de la Revolución Mexicana, establecidas en la Constitución de 1917.

De hecho, el partido se considero como la institución mediante la cual, la transmisión del poder político podría lograrse, a través de diferentes períodos presidenciales, con base a la ley y la pacificación política¹⁸⁶.

Sin embargo, en 1929 se planteó reemplazar a Portes Gil, lo cual provocó otra vez divisiones. La designación de Pascual Ortiz Rubio, obedeció a la necesidad de conciliar a callistas y obregonistas. Sin embargo, un grupo de generales, encabezados por Gonzalo Escobar proclamaron el Plan de Hermosillo, en el que acusaron a Calles de pretender perpetuarse en el poder y culpándolo del asesinato de Obregón.

La rebelión escobarista fue la última revuelta militar del período posrevolucionario, su derrota fue un nuevo golpe contra el caudillismo y junto con la creación del PNR, aceleró el proceso de concentración del poder. Por lo que esta nueva fuerza residió por algún tiempo no en el jefe del ejecutivo, si no en Calles, el "Jefe Máximo de la Revolución". De ahí que al período comprendido entre 1929 y mediados de 1935, se le denominó el "Maximato". Este poder político de Calles contó con la aprobación inicial de los militares más fuertes.

La fuerza de Calles quedó demostrada cuando Ortiz Rubio renunció a la presidencia, en el mes de septiembre de 1932, por manifestar cierta independencia y efectuar nombramientos sin su consentimiento. Por lo que fue sustituido por el general Abelardo Rodríguez, que no era miembro del círculo militar más influyente y que en 1934 entregó el poder a su secretario de guerra, el general Lázaro Cárdenas.

Este período fue caracterizado por avances importantes en la legislación agraria y laboral, así como en la educación, no obstante disminuyó la distribución de la tierra. A pesar de los adelantos agrarios y laborales del programa revolucionario, se llevaron a cabo dentro de un ambiente político de diferencias entre la élite política del gobierno y las nuevas organizaciones de campesinos y de trabajadores.

Calles fue un líder liberal que construyó una sólida base política para gobernar, ya que por un lado obtuvo el apoyo de los reformadores agrarios, del movimiento

¹⁸⁶ Asuad, Op. Cit., pp. 492.

laboral, y por el otro, el de los sectores industrial y de negocios. La orientación de la política callista se basó sobre los principios que establecían el papel y la función del Estado mexicano como promotor del desarrollo económico nacional, a través de una importante participación del Estado en la economía, recuperando la industria y servicios del capital extranjero, a fin de desarrollar la economía nacional y redistribuir el ingreso nacional.

El Estado nacional estableció la infraestructura económica, recuperó la propiedad nacional de los principales recursos naturales del país y efectuó la reforma agraria como medio de la redistribución del ingreso.

El modelo nacional de desarrollo fue concebido sin ninguna participación extranjera, ya que el papel y la función del Estado fue promover el desarrollo del capital privado nacional en la economía, sustituyendo al capital extranjero por medio de políticas de nacionalización e intentar desarrollar un sector nacional de capitalistas privados. Esta orientación se basó en el programa revolucionario, a fin de promover el desarrollo del país, a través de las instituciones estatales. El modelo de desarrollo nacional también promovió el desarrollo de las redes de transporte e instalaciones de riego; efectuó la reforma agraria y la sustitución del capital extranjero, mediante empresas públicas en sectores económicos claves y ejercer control en otros¹⁸⁷.

Calles consideró que el acercamiento de los funcionarios estadounidenses era una amenaza a la soberanía de México, por lo que reforzó las leyes del país sobre propiedad nacional de las reservas no explotadas de petróleo y gas.

El período de Ortiz Rubio redujo el reparto de tierras en un panorama político de constante intranquilidad, por las pugnas entre los partidarios de Ortiz Rubio y los llamados callistas, lo que obligó a renunciar a su cargo.

El régimen de Abelardo Rodríguez continuó el reparto de tierras a los campesinos y se expidió el Código Agrario, dando especial importancia al funcionamiento de los ejidos.

Con el propósito de estudiar y resolver técnicamente los problemas que afectaban a México, desde los puntos de vista político, económico y social, surgió el Primer Plan Sexenal, el cual fue aprobado en la convención que celebró el Partido Nacional Revolucionario en Querétaro en 1933. Durante la convención del PNR, Lázaro Cárdenas fue elegido como candidato oficial, ya que tenía experiencia política y militar. Por lo que fue electo presidente para el período comprendido de 1934-1940. Por primera vez un hombre fue apoyado por las organizaciones campesinas y trabajadoras¹⁸⁸.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 500.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pp. 495.

Cárdenas inició su administración aceptando un gabinete en el que predominaban elementos ligados a Calles. Sin embargo, al comienzo de su régimen, Cárdenas confrontó a Calles, ya que apoyó las demandas de los trabajadores y campesinos. La falta de un control político sobre los trabajadores, condujo a Calles a criticar a Cárdenas, propiciando divisiones en el partido, en el Congreso y en los gobiernos estatales.

Bajo la administración de Cárdenas y con el apoyo social, el programa de la revolución, constitucionalmente establecido fue llevado con rapidez. Políticamente, designó su gabinete y al presidente del partido y trabajó directamente con la población, estableciendo la unión entre el gobierno federal y las organizaciones sociales.

La presidencia de la República se volvió el eje del sistema político, ya que se subordinaron el partido oficial, el Congreso, los gobernadores de los estados y la armada. Las organizaciones de campesinos y trabajadores, junto con las fuerzas armadas, fueron las bases sólidas del sistema posrevolucionario del presidencialismo político¹⁸⁹.

La reforma agraria y el apoyo oficial a las demandas obreras se acentuaron. A cambio de este apoyo, los obreros y campesinos se consolidaron como la nueva base del gobierno cardenista. A partir de 1935 la reforma agraria no sólo consistió en acelerar el reparto, sino propició importantes modificaciones en la ocupación y posesión de la tierra, a través del desarrollo de las comunidades ejidales por todo el país.

Los avances en los derechos de la clase trabajadora se basaron en las alianzas entre el Estado y las organizaciones laborales. El surgimiento del contrato colectivo del trabajo junto con el derecho a huelga y a la organización sindical, se basó en el reconocimiento de los propietarios privados de sus responsabilidades, estipulando que de acuerdo a la posición financiera de la industria, se podría proporcionar el incremento de salarios. El movimiento obrero creció bajo la protección del gobierno, en consecuencia propició el apoyo popular, canalizándose por medio de dos importantes instituciones: Las Confederaciones Nacional Campesina (CNC) y la de Trabajadores Mexicanos (CTM). Cabe destacar que el ejército continuó siendo un factor político decisivo, por lo que la CNC y CTM sirvieron para neutralizarlo.

Debido a las alianzas entre la burocracia político-militar, trabajadores y campesinos, la propuesta de la Constitución de 1917 se pudo llevar a cabo. Las principales decisiones concernientes al nacionalismo se basaron en las alianzas entre el Estado y los trabajadores.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pp. 496.

En 1938, la política cardenista giró hacia una posición más moderada y controlada por el nuevo partido oficial: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La creación del PRM, tuvo como propósito eliminar el poder de los caciques locales y favorecer la centralización y el predominio presidencial. Por lo que "la organización por sectores, al desligar el proceso político del factor territorial, dificultó más que antes la manipulación de la maquinaria del partido por los influyentes locales"¹⁹⁰.

La creación del PRM fue parte de un proceso de reconstrucción del centralismo perdido en 1910. Este proceso se inició cuando la lucha civil disminuyó y permitió el surgimiento de una autoridad central en la figura de Carranza; sin embargo, el proceso culminó con Cárdenas¹⁹¹.

La estrategia del desarrollo nacional se reflejó en las declaraciones de principios del nuevo partido. El énfasis en la reconciliación, propio del PNR del Maximato, por un lado dio paso a los elementos populistas y de lucha de clases y por el otro, al papel director del Estado en lo económico y social. "El elemento conciliatorio no desapareció, pero se aceptó formalmente que el proceso de desarrollo en México se daba dentro de un marco clasista y que los antagonismos entre las clases se podían limar pero no eliminar"¹⁹².

La política cardenista encontró su límite y el factor externo fue el catalizador. Por lo que en marzo de 1938 -tras un conflicto que se prolongó desde 1936 por un contrato colectivo del trabajo- el presidente Cárdenas decidió expropiar la industria petrolera, ya que considero favorables la situación nacional e internacional.

Cabe destacar que las críticas al programa cardenista, combinadas con un desequilibrio económico agudizado por la baja de la exportación, propiciaron una crisis en el país y que las fuerzas anticardenistas utilizaron para fomentar los ataques al presidente y sus políticos. México evadió a la crisis externa, provocando que la posición de Cárdenas se debilitara. Las presiones internas contra Cárdenas fueron originadas de las fuerzas de la coalición revolucionaria y de los elementos derechistas más tradicionales. Por lo que se formó el Frente Constitucional Democrático que agrupó a generales fuera del servicio activo, para organizar un movimiento anticomunista; sus ataques se dirigieron contra Lombardo Toledano y el presidente.

Paralelamente a estas manifestaciones de descontento, se inició la lucha dentro del partido por la sucesión presidencial. Estaban en juego no sólo las ambiciones personales de ciertos líderes y grupos, sino la orientación misma de la revolución. Por lo que "Ávila Camacho como candidato tuvo que aceptar la continuación del

¹⁹⁰ Meyer, Op. Cit., pp. 1235.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 1235.

¹⁹² *Ibidem*, pp. 1236.

reparto agrario. En 1940 se elaboró el Segundo Plan Sexenal que le serviría de programa de gobierno"¹⁹³.

El régimen de Cárdenas se caracterizó además de la crisis de 1938, por reformas importantes en los sectores agrícolas y petroleros. Pero al finalizar la administración, las corrientes radicales pretendieron modificar substancialmente la estrategia del desarrollo alejándose del modelo capitalista, las cuales fueron neutralizadas. Por otra parte, la reforma agraria y la expropiación petrolera eliminaron algunas de las "rigideces" del sistema económico heredado del porfiriato. La Segunda Guerra Mundial permitiría que se acelerara el ritmo de desarrollo económico, tanto en el sector agrícola como en el industrial. La gran propiedad agrícola privada fue afectada seriamente en 1940, sin embargo, lo que ésta perdió en extensión lo ganó en capitalización.

La expropiación de los campos petroleros provocó reacciones internas y externas. Sin embargo, el principal cambio interno fueron los fuertes lazos entre el Estado y las masivas organizaciones sociales que finalmente condujeron a la consolidación e institucionalización del poder político en base al sistema presidencialista. Aunque la mayoría de los grupos sociales apoyaron la decisión presidencial de la expropiación petrolera, la oposición del gobierno cardenista apareció en 1937, a fin de detener la reforma agraria, la nacionalización y la movilización laboral.

El sistema político presidencial basado sobre la función del poder administrativo se consolidó como una entidad negociadora dentro de una estructura corporativa, integrada por el partido y las organizaciones privadas y sociales establecidas por el Estado.

Cabe destacar que a partir de 1920, políticos mexicanos se enfocaron a la recuperación y al crecimiento del país. México transitó con cautela, a través de los años de la depresión. Asimismo, durante este período el país fue capaz de fortalecer sus nuevas instituciones políticas y mejorar la estabilidad general.

Sin embargo, este período se caracterizó, hasta 1934, por la pugna entre las facciones que surgieron del período revolucionario y sus derechos fueron amenazados por la Constitución de 1917. Las luchas ideológicas, políticas y militares se desarrollaron entre la burocracia política-militar y los grupos sociales dominantes de la oligarquía: los grandes terratenientes, la Iglesia y el capital extranjero¹⁹⁴.

¹⁹³ Sin embargo, "no se aplicó el Segundo Plan Sexenal, que se propuso guiar la política económica de Ávila Camacho, y que apesar de su ambigüedad conservaba un cierto tono anticapitalista propio de la época del cardenismo" *ibidem*, pp. 1250 y 1278.

¹⁹⁴ Asuad, *Op. Cit.*, pp. 483.

El programa económico se basó en la ideología nacionalista y en el reforzamiento del Estado nacional, así como la centralización del poder político del gobierno federal, el cual fue concentrado por el poder ejecutivo, a través de la posición presidencial¹⁹⁵.

Las instituciones básicas fueron establecidas, a fin de legislar y adquirir el poder político, mientras se llevaba a cabo el programa revolucionario. Sin embargo, tan pronto como su desarrollo comenzó, apareció un conjunto de contradicciones con las fuerzas armadas y su contexto caudillista-militar. La propuesta fue llevar a cabo el control político y tomar decisiones nacionales, a fin de impulsar el desarrollo del país de acuerdo al modelo revolucionario nacional de desarrollo adoptado, el cual fue incluido en la Constitución de 1917¹⁹⁶.

El objetivo principal después de la Revolución fue la paz social. Para los dirigentes nacionales en lucha por el poder, la seguridad nacional equivalió a la paz pública, ésta percepción fue vaga, en el sentido que no contenía un elemento militar. Al término de los acontecimientos dramáticos por los años de destrucción y guerra civil, los gobernantes mexicanos otorgaron más énfasis al desarrollo económico, político y social, preocupación contemplada en el artículo 5o. de la nueva Constitución, confiriéndole al "Estado la responsabilidad de supervisar el desarrollo de la nación"¹⁹⁷. Actualmente, los gobernantes son responsables de promover el crecimiento económico y una distribución equitativa de los beneficios, de tal forma que el desarrollo en su conjunto contribuyera a fortalecer la situación democrática y la soberanía de la nación¹⁹⁸.

Los principales cambios propuestos en la Revolución Mexicana se lograron de 1934 a 1940, cuando las instituciones políticas, económicas y sociales establecieron las bases y funciones del nuevo Estado, la nación consolidó la estructura y el sistema político conforme al modelo revolucionario nacional de desarrollo.

b) Política de Narcotráfico

La política en contra del narcotráfico en forma explícita aparece por primera vez en el país, desde los inicios del movimiento revolucionario.

Los esfuerzos internacionales de México por combatir el consumo, la producción y el tráfico de estupefacientes datan de la Conferencia de Shangai en 1909 y de la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1911-1912. Como signatario,

¹⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 478.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, pp. 483.

¹⁹⁷ Wager, Stephen, "Seguridad nacional en México y Estados Unidos: la búsqueda de una filosofía común" en *El Cotidiano*, No. 71, año 12, México, UAM, septiembre de 1995, pp. 113.

¹⁹⁸ Carrillo Poblano, Manuel, "Cambios y retos en el sistema de seguridad nacional mexicana" (artículo no publicado, 1992). pp. 1.

México aceptó imponer controles sobre el cultivo ilícito de opio en su territorio, a fin de prevenir la exportación clandestina de esta droga y sus derivados. El aparente cultivo y producción de opio se inició en México en 1920 en los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Por lo que el gobierno federal prohibió su producción y adoptó varias sanciones de tipo legal contra vendedores y usuarios.

A principios de 1920, el presidente Alvaro Obregón, con la adhesión del país al Convenio Internacional del Opio de 1912, emitió decretos legales prohibiendo el tráfico de opio y en 1931, México prohibió las exportaciones de marihuana y heroína, firmando un acuerdo internacional¹⁹⁹ para controlar el problema de las drogas en el lugar donde se originaba su producción. Cabe destacar que al igual que en el caso de la marihuana, el presidente Plutarco Elías Calles firmó un decreto en 1927 prohibiendo la exportación de opio o heroína. Asimismo, en 1929 las revisiones al código penal incluyeron dentro de su estricto artículo penas contra campesinos, productores y traficantes de narcóticos²⁰⁰. Desde entonces, con excepción de un pequeño período de tres meses en 1940, estas actividades han estado prohibidas por la ley en México.

En su período presidencial, Lázaro Cárdenas fue presionado por Estados Unidos y otros gobiernos extranjeros para continuar con los esfuerzos para controlar el tráfico de drogas, pero debido a los acontecimientos de la nacionalización de la industria petrolera y de tierras privadas pertenecientes a estadounidenses; se realizaron escasos progresos por el control de drogas²⁰¹. Sin embargo, la preocupación estadounidense por los problemas internos de abuso de drogas propició que este alentara "a México para que adoptara una política restrictiva de control de narcóticos, semejante a la de Estados Unidos"²⁰².

Esta presión fue tardía, ya que en México ya se habían iniciado esfuerzos extraoficiales para detener el cultivo ilícito de opio a principios de siglo, cuando inmigrantes chinos se establecieron en Sinaloa y Sonora y se convirtieron en los primeros productores de opio en el país. Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial se dio un giro histórico inesperado, ya que Estados Unidos alentó la producción legal de opio y marihuana en México, a fin de mantener los esfuerzos de guerra de los aliados.

¹⁹⁹ Convención en la que se acordó limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, celebrada en Ginebra en 1931 y México firmó el convenio reservándose el derecho de imponer dentro de su territorio medidas más estrictas.

²⁰⁰ Walker, William O., *Drug control in the Americas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1981, pp. 48 y 49.

²⁰¹ Smith, Clint E., *México ante los Estados Unidos. Historia de Convergencia*, México, Ed. Grijalbo/UAM, 1995, pp. 111.

²⁰² Walker, William O., "Control across the border: the United States, Mexico, and narcotics policy 1936-1940", *Pacific Historical Review*, No. 47, pp. 91 a 106.

4.1.2.4. La política de Seguridad Nacional y narcotráfico de la posguerra a la actualidad

a) Política de Seguridad Nacional

a.1) De Manuel Ávila Camacho hasta José López Portillo

En este periodo se pretende mantener el modelo nacionalista, no obstante, la incapacidad del Estado mexicano de cumplir con las promesas revolucionarias.

La política de seguridad nacional del país en el periodo depende de la capacidad de los gobiernos en el poder de mantener la autonomía relativa en sus decisiones frente al expansionismo de Estados Unidos, que utiliza una variedad de acciones como la Alianza para el Progreso, apoyos crediticios y de asistencia técnica, así como su influencia en los organismos internacionales como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta etapa se caracteriza por drásticos cambios en la política de seguridad nacional del país, en la que los problemas económicos y financieros son determinantes para el tipo de relación que se establece con los Estados Unidos. De hecho, se privilegia la seguridad nacional basada en la solución de los problemas de la economía, subestimando los políticamente tradicionales, como es el caso de la soberanía nacional y la propiedad estatal. La reorientación económica implica la subordinación política y la transformación de las prioridades en la política de la seguridad nacional de lo estrictamente político a lo económico.

a.2) Modelo de desarrollo estabilizador hasta 1970

Durante este periodo, el poder de la élite del partido oficial basado en el sistema político presidencialista, gobernó al país sin ninguna fuerza social que cuestionara su autoridad y legitimidad. Los principales cambios políticos fueron relativos a frenar las reformas agrarias y reorientar las alianzas políticas internas y externas hacia los intereses de la incorporación del capital extranjero, terratenientes e Iglesia.

Sin embargo, surgieron confrontaciones políticas de la élite en 1946 y 1952, así como conflictos con trabajadores y estudiantes en 1958 y 1968, el sistema político mantuvo su autoridad, no obstante, el conflicto estudiantil, propició la ilegitimidad del gobierno.

a.2.1) Manuel Ávila Camacho

Desde el régimen cardenista, el predominio del sistema político presidencialista definió la estructura política y el sistema nacional de toma de decisiones. Sin embargo, empezó a perder su legitimidad y autoridad.

En diciembre de 1940, el presidente Cárdenas dejó el poder al general Manuel Ávila Camacho, "las estructuras centrales del nuevo sistema habían tomado ya forma y consistencia"²⁰³, por lo que esta etapa se caracterizó por su estabilidad política y rapidez en el crecimiento y diversificación de la economía. El desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940, llevó al país de una economía predominantemente agrícola a una industrial.

La administración de Ávila Camacho estuvo influida por el contexto de la Segunda Guerra Mundial, que requirió de la unidad nacional, su principal consigna política.

La orientación de las políticas gubernamentales en los ámbitos económicos, políticos y sociales, cambiaron buscando conciliar los intereses entre grupos sociales, principalmente con el capital extranjero, la Iglesia y los terratenientes. Lo que propició importantes modificaciones en el desarrollo nacional.

Asimismo, se establecieron acuerdos y compromisos con el gobierno de los Estados Unidos. El país volvió a ser una de las naciones aliadas contra el poder del Eje, lo que cambió la política defensiva a una de colaboración, lo que se tradujo en la celebración de un tratado comercial. Los Estados Unidos acordaron continuar comprando plata mexicana y dar créditos, a fin de financiar la expansión de industrias necesitadas por la economía de guerra. El país comenzó a funcionar como suministrador de materias primas, productos manufacturados y mano de obra barata para mantener la economía de guerra. La cercanía de la relación mexicano-estadounidense fue tal que por primera vez, hubo una reunión en México entre los presidentes de ambos países.

Por otra parte, se fortaleció la institución presidencial como eje del sistema político del país, ya que Ávila Camacho separó al partido oficial del sector militar, como prueba de su profesionalización y subordinación²⁰⁴. Este régimen disolvió el sector militar, que junto con el campesino, el obrero y el popular formaba el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). "En el decreto aparecido en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1945, el presidente señaló que la participación directa del ejército en la actividad de los partidos "pone en peligro la necesaria cohesión de los militares"; por lo tanto, éstos debían permanecer ajenos a ella. A partir de entonces, el poder político del ejército disminuyó notablemente (aunque sin llegar a desaparecer) en favor del poder ejecutivo y del partido oficial"²⁰⁵

De hecho, la desmilitarización de la política fue una acción deliberada por los propios presidentes-generales, entre ellos: Obregón, Calles, Cárdenas y Ávila Camacho, que teniendo una influencia decisiva sobre esta institución redujeron su poder.

²⁰³ Meyer, pp. 1275.

²⁰⁴ Asuad, Op. Cit., pp. 519.

²⁰⁵ Meyer, Op. Cit., pp. 1302.

Además al mantener al frente de las instituciones militares a generales surgidos de la lucha revolucionaria, que experimentaron un proceso de socialización similar al de los civiles, se limitaba el poder de los militares formados en sus instituciones. El propósito era el mantenimiento del sistema político postrevolucionario, a pesar de la tendencia de relegar al ejército como un instrumento del poder.

Por su parte, el movimiento laboral recibió menor apoyo del gobierno y su líder Lombardo Toledano que se identificaba con la ideología marxista, fue reemplazado por Fidel Velázquez, quien continuó las ideas colaboracionista del gobierno. Las condiciones internacionales del período bélico fueron favorables para el control político del movimiento obrero por el Estado. Debido a la guerra se decretó una modificación a la ley Federal del Trabajo, afirmando que las huelgas eran ilegales y quien las proclamara incurriría en el delito de disolución social. Posteriormente, la orientación ideológica de la clase obrera se dirigió contra el fascismo²⁰⁶.

Esta política continuó en el período de la posguerra en 1945, basada en el movimiento de unidad nacional. Un pacto de unidad fue establecido entre los trabajadores y las empresas, a través de la CTM y la Cámara Industrial. En esta alianza, los trabajadores acordaron suspender sus manifestaciones en las que rechazaran el incremento de precios y proclamaran la demanda de aumentos salariales.

A pesar de los cambios en la política social, que afectó los intereses de campesinos y trabajadores, la oposición política se desarrolló principalmente por la acción de la extrema derecha, destacando la Unión Nacional Sinarquista, fundada a finales de 1930 y el Partido Democrático Mexicano (PDM).

Esta administración estabilizó el sistema social y político, resquebrajado por los rápidas reformas cardenistas, eliminó los vicios de radicalismo y condujo al país por la senda del desarrollo industrial, aprovechando la coyuntura económica y política creada por la Segunda Guerra Mundial.

Al terminar Ávila Camacho su período presidencial, "México presentaba ya ciertos rasgos característicos de una sociedad "moderna", urbana e industrial"²⁰⁷, en la que el ejército tenía poca representación nacional, por lo que deja el poder al candidato oficial a la presidencia de la república: Miguel Alemán Valdés, fue el primer civil que ocupó la presidencia, desde la revolución.

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 519.

²⁰⁷ Meyer, *Op. Cit.*, pp. 1279.

a.2.2) Miguel Alemán Valdés

La administración de Miguel Alemán Valdés de 1946 a 1952 continuó con la política de Ávila Camacho. Los elementos que influyeron en su desempeño fueron la contracción del mercado de los Estados Unidos, debido al término de la economía de guerra, la amenaza de la competencia de la industria extranjera y el desarrollo del periodo de la Guerra Fría²⁰⁸.

El desarrollo agrícola basado en los pequeños y medianos propietarios privados se privilegió en contra de los ejidos. El principal apoyo se dio a la agricultura comercial, principalmente a las granjas comerciales de mediana y gran escala, a fin de incrementar la productividad e impulsar las exportaciones de materias primas y productos alimenticios.

La protección legal fue dada a la propiedad privada modificando el artículo 27 constitucional, ya que se redefinió el tamaño de la pequeña propiedad. Sin embargo, la prioridad del gobierno se dio a la industrialización mediante el impulso al sector privado, otorgándole una amplia variedad de incentivos para sustituir importaciones y desarrollar las manufacturas. El capital privado desarrolló un amplio conjunto de bienes de consumo y de capital, que a pesar de no ser competitivos en el mercado internacional, se colocaban en el mercado interno, protegido por la política del gobierno.

Las principales políticas gubernamentales conformaron un sistema proteccionista, principalmente para la industria, que se caracterizó por un lado por defender la actividad interna, surgida durante el periodo de la guerra y por el otro a fomentar la producción industrial interna para la sustitución de importaciones.

La administración de Miguel Alemán trajo nuevos cambios al partido oficial. El PRM cambió su nombre por el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que implicaba que la Revolución podría realizarse mediante las instituciones del Estado mexicano. El evento político disidente más importante en 1948 fue el establecimiento del Partido Socialista Popular (PPS), encabezado por Vicente Lombardo Toledano, quien difirió con algunas de las tendencias conservadoras del PRI.

Para ese momento el centro del poder ya no estaba en el ejército; "la institucionalización de los procesos políticos habían logrado convertir finalmente a esta institución en un instrumento del gobierno central privándolo de su capacidad de intervenir directamente en las decisiones políticas"²⁰⁹. La administración de Alemán aceleró el proceso de industrialización apoyando incondicionalmente la acción de la gran empresa privada y acentuó la desigual distribución del ingreso

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 520.

²⁰⁹ Meyer, *Op. Cit.*, pp. 1300.

con la baja del poder adquisitivo de los grupos populares. El sistema político transfirió el poder a Adolfo Ruiz Cortines.

a.2.3) Adolfo Ruiz Cortines

El período comprendido de 1952 a 1970 fue caracterizado por la pérdida de la legitimidad de poder y autoridad del gobierno, debido a los movimientos políticos que cuestionaron los programas revolucionarios y a su carácter autoritario basado en el sistema político presidencialista. Sin embargo, estas diferencias surgieron por fuera del sistema político, el cual fue incapaz de controlarlos, lo que condujo a la pérdida de autoridad y poder político de las autoridades del país.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines de 1952 a 1958, procuró consolidar la fuerte estructura económica, política y social iniciada por los regímenes anteriores. Pero, a pesar de su política de austeridad, sobriedad administrativa y asistencia a los sectores más débiles de la población, no pudo evitar que se consolidaran los grandes monopolios y que los estratos inferiores de la población sufrieran la grave carga que significó la devaluación de la moneda²¹⁰.

Ruiz Cortines impulsó la dotación de tierras e inició los trabajos de tecnificación de la agricultura e impulsó la electrificación del país. Se continuaron las obras de riego, se terminaron de construir las grandes presas, se mejoraron las comunicaciones del país. Asimismo, se inició la modernización de la Ciudad de México, la cual fue objeto de una gran transformación, además del impulso que recibieron otras importantes fases de la vida nacional, como fue la concesión de derechos a las mujeres en el proceso político y electoral.

En 1952, hubo un cambio en la forma, más no en el fondo de las directivas políticas. "Se intentó contrastar la austeridad ruizcortinista con la corrupción tan abierta del alemanismo"²¹¹; por otra parte Ruiz Cortines continuó impulsando el desarrollo industrial, a través de la protección arancelaria a la empresa privada y manteniendo un adecuado ritmo del gasto gubernamental. A pesar de que se dio cierto control de precios sobre los artículos de consumo popular, no se modificó la desigual distribución del ingreso.

a.2.4) Adolfo López Mateos

Durante el régimen de Adolfo López Mateos de 1958 a 1964 se continuó con la reforma agraria, no sólo fraccionando latifundios, sino fomentando el progreso técnico de la agricultura y el aprovechamiento de los recursos naturales, con tal empeño que convirtió al país, de importador a exportador de maíz. El riego permitió el cultivo de millares de hectáreas; además se reestructuró la actividad

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 523.

²¹¹ *Ibidem*, pp. 1300.

bancaria encargada del crédito para el campo, estimulando las labores en los ejidos; mediante la creación del "ejido económico", ganadero, agrícola o maderero, a fin de que el campesino dejara de ser instrumento de los productos de su tierra y de su trabajo.

En 1951, López Mateos realizó la "nacionalización de la industria eléctrica", propiciando el desarrollo de la electrificación del país, lo que junto con la industria petrolera nacionalizada, consolidó el control nacional de las fuentes energéticas y su mejor aprovechamiento para el desarrollo económico. No obstante, este esfuerzo demandó la obtención de créditos a largo plazo y el estimular el interés de los inversionistas privados para que fueran sustituyendo la inversión pública.

Se promovió intensamente la industrialización del país, ya que se crearon fábricas y se nacionalizó la industria automovilística. La industria petrolera logró abastecer totalmente el consumo nacional e inició la petroquímica en México. Además, aumentó en forma considerable las comunicaciones y las obras de riego, modernizando al país, con nuevos ferrocarriles, carreteras, caminos vecinales, pistas de aterrizaje, líneas telefónicas, telegráficas y de radio, así como la ampliación de la red de comunicaciones aéreas, terrestres y marítimas.

Pero el descontento político se manifestó en la década de 1960, ya que aparecieron movimientos guerrilleros en las montañas de los estados de Guerrero y Chihuahua, influenciados por partidos de izquierda, con una importante participación de los principales centros educacionales²¹².

Al inicio de su gobierno, intentó mitigar "la tendencia hacia la desigualdad en la estructura social propia del tipo de desarrollo económico prevaleciente, que generó malestar entre ciertos grupos sindicales. El esfuerzo tuvo efectos iniciales, que no se consolidaron ante las presiones de los poderosos grupos afectados, por lo que prácticamente se detuvo en los últimos años de su administración"²¹³

El período de 1952 a 1970 fue caracterizado por un cambio en la participación del capital privado para impulsar el desarrollo industrial en la economía del país, lo que propició el desarrollo de la economía mixta, mediante la colaboración entre el Estado y el capital privado, así como el control sobre el capital extranjero. La participación estatal se dirigía a sustituir al capital extranjero por medio de empresas públicas en sectores económicos claves, tales como: petróleo, energía eléctrica, materias primas industriales, etc.

A pesar de ello, políticamente se establecieron alianzas con los intereses dominantes, terratenientes, Iglesia y el capital extranjero. La reforma agraria fue detenida y el desarrollo agrícola se basó en la formación de la pequeña

²¹² *Ibidem*, pp. 525.

²¹³ *Ibidem*, pp. 1301.

propiedad, con la finalidad de producir los artículos básicos y productos para el mercado externo²¹⁴.

a.3) La reorientación del modelo de desarrollo con base en la Constitución de 1917

a.3.1) Gustavo Díaz Ordaz

El período de Gustavo Díaz Ordaz se caracteriza por el fin de una época del sistema político, es decir de la estabilidad controlada. En los meses de julio a octubre de 1968, enfrentó el movimiento estudiantil que marcó el inicio del cambio del sistema político.

La crisis política fue resultado de la incapacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de estudiantes y partidos políticos. Estas demandas fueron la libertad de participación política y de expresión, así como la reorientación del Estado mexicano, a fin de resolver los problemas económicos y sociales del país. La legitimidad de las principales instituciones políticas del Estado fueron profundamente cuestionadas²¹⁵.

Algunos de los aspectos más sobresalientes de la transformación de México en el periodo se debieron a las fuertes inversiones en las industrias nacionales del petróleo y la electricidad, como por la construcción de caminos vecinales, carreteras, obras de riego de mediana y gran escala; así como el impulso a toda clase de comunicaciones.

Se impulsó la "segunda etapa de la reforma agraria", con la conversión del campesino en sujeto legal de crédito. Por otra parte, se propiciaron las condiciones para hacer efectiva la aspiración obrera de una nueva Ley del Trabajo.

En consecuencia, hasta 1970, la política de seguridad nacional se basó en el crecimiento económico, la paz social y en las mejoras del nivel de vida de la población. La seguridad nacional se garantizaba por el control de la disidencia por medio de la fuerza.

Díaz Ordaz enfrentó el descontento social, principalmente de la clase media, considerada hasta entonces un sólido sostén del sistema. Por lo que ante la relativa disminución de las posibilidades de participación política y de ascenso social, el sector estudiantil presentó en las calles su queja contra el *statu quo*. La respuesta del gobierno fue la represión abierta. Esta situación de hecho dio lugar a que se perdiera la legitimidad del poder político tanto del sistema

²¹⁴ Asuad, Op. Cit. pp. 526.

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 525.

presidencialista como del partido de Estado. El programa de la revolución institucionalizada mostró su incapacidad de respuesta frente a las demandas de los obreros, campesinos y estudiantes que reclamaban la coherencia política que el gobierno en el poder utilizaba como justificación de su legitimidad. El reclamo era de democracia y participación, demandas que ni el sistema político ni el partido oficial podían satisfacer, lo que ocasiono el cisma político y el inicio y desarrollo de la oposición política. Ante lo cual se propician los intentos para retomar el programa de la Revolución Mexicana, propósitos que son proclamados por el nuevo candidato del sistema político nacional, Luis Echeverría Álvarez.

a.3.2) Luis Echeverría Álvarez

A partir de 1968, se hace evidente la pérdida de legitimidad del sistema político, por lo que dirige su justificación e intenta recuperar la base social, así como buscar el desarrollo que se estableció constitucionalmente²¹⁶.

Las administraciones de Echeverría Álvarez y López Portillo intentaron desarrollar el programa revolucionario establecido en la Constitución de 1917, fomentando la participación directa del gobierno en el desarrollo del país.

Este régimen tuvo la tarea de reconquistar la credibilidad del partido y el gobierno después del suceso de Tlatelolco. Sin embargo, Echeverría fue visto como un conservador y la retórica de sus discursos comenzó a tomar un matiz nacionalista e izquierdista llamado "nacionalismo revolucionario"²¹⁷. Asimismo, intentó incorporar su propia crítica, apertura y diálogo, la cual fue afirmada por el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, reconoció las diferencias políticas y los reclamos, a fin de lograr un nuevo consenso que reviviera a las instituciones y al programa de la Revolución Mexicana²¹⁸.

Asimismo, intentó redefinir el acuerdo social. Propuso la apertura de una política democrática, en la que requirió de una ley general de amnistía política a prisioneros, principalmente asociados al movimiento estudiantil de 1968, ampliar el sistema educativo, reforzar el programa revolucionario nacional y los discursos del tercer mundo, así como colocar a México en una posición firme de liderazgo en el ámbito de los países subdesarrollados e intentar modernizar al partido oficial.

En el aspecto económico consolidó el "desarrollo compartido", sus objetivos eran alcanzar la productividad, para conseguir la autosuficiencia agrícola y la consolidación del proceso de industrialización nacional, pero manteniendo

²¹⁶ Asuad, Op. Cit., pp. 537.

²¹⁷ Smith, Op. Cit., pp. 81.

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 538.

algunas características del modelo de sustitución de importaciones como la política comercial proteccionista y el impulso a la industria mexicana²¹⁹.

Las políticas económicas y sociales evidenciaron que el crecimiento económico no era suficiente, por lo que se tuvo que propiciar mejoras sociales, como fue el impulso al empleo, una mejor distribución del ingreso y una menor dependencia de los Estados Unidos. El Estado emprendió una nueva reforma agraria, una ley de agua, en favor de los ejidos, y una reforma fiscal, la cual intentó depender de capital en vez del trabajo. Estos intentos condujeron al Estado a un conflicto con el capital privado.

Las críticas al desarrollo estabilizador en contra del capital privado y de la apertura democrática del Estado, hicieron temer a las organizaciones privadas la pérdida de sus privilegios y beneficios económicos y políticos. La amenaza a sus intereses, los condujo a su propia defensa, cuestionando la intervención del Estado en la economía, señalando su ineficiencia, por lo que "el Estado debería sólo encargarse de la administración de la justicia y no intervenir en la economía"²²⁰.

El sector privado respondió reclamando al Estado por los ataques contra la empresa privada y la amenaza comunista. La Cámara de Comercio estadounidense respaldó estas posiciones, manifestando su desacuerdo en contra del control de la inversión extranjera.

En 1975, el sector privado se organizó para defender sus intereses, constituyéndose el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que integró a las principales organizaciones privadas a nivel nacional: CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA y COPARMEX. Su propósito fue elaborar propuestas e información sobre los programas de gobierno y los problemas económicos, sociales y políticos del país. Destaca su influencia en "la huelga de campesinos que se organizó, en los estados de Sinaloa y Sonora, a fin de frenar las acciones agrarias, lo que representó una de las más importantes confrontaciones entre el sector privado y el Estado"²²¹.

Este conflicto político se combinó con las invasiones de tierras de los campesinos pobres y las huelgas de los trabajadores que solicitaban aumentos salariales. Por otra parte, los partidos políticos realizaban su actividad y propaganda política; y los intelectuales y estudiantes abiertamente criticaban los problemas del desarrollo económico, social y político. La opinión pública expresaba estos hechos, a través de los medios de comunicación.

²¹⁹ Green, Rosario, *La deuda externa de México, 1917-1987*, pp. 17.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 539.

²²¹ *Ibidem*, pp. 540.

A pocos días de finalizar Echeverría su administración y con el candidato presidencial elegido, el gobierno realizó una expropiación de 100 mil hectáreas de ranchos privados en el estado de Sinaloa. Los rumores de un golpe de Estado fueron constantes. Por lo que la incertidumbre económica y política, propició la fuga de capitales, ya que 4 billones de dólares salieron del país; lo que ocasionó que el peso se devaluara y los acreedores de la deuda externa se alarmaran debido al posible incumplimiento de su pago²²².

A pesar de los intentos de la administración de Echeverría para reintegrar a los sectores sociales al Estado y continuar con la reorientación del modelo nacional de desarrollo, se encontró con la oposición de los partidos dentro y fuera del sistema político; ya que por un lado, hubo una reorganización política de los partidos políticos con la orientación de la izquierda, la cual se concentró en la creación de nuevos partidos, y por el otro lado, aparecieron en el estado de Guerrero y en la Ciudad de México grupos guerrilleros. El desempeño de la guerrilla fue orientada a polarizar el clima político, a fin de fomentar la confrontación entre las élites económicas y políticas contra el gobierno.

Por ello, el movimiento guerrillero continuo en el Estado de Guerrero, que se caracterizó por sus acciones terroristas y secuestros, "un grupo guerrillero organizado por antiguos líderes estudiantiles universitarios, conducido por Lucio Cabañas, fue responsable de varios asaltos bancarios y secuestros"²²³.

Por lo que nuevos partidos trataron de persuadir a los partidos de izquierda, a fin de reorientar la función del Estado y los programas del desarrollo nacional.

En este contexto, la política de seguridad nacional se orientaba a contener a la disidencia, que como foquismo guerrillero atentará contra el sistema político mexicano al mostrar su incapacidad para coaptar o controlar a los disidentes izquierdistas.

El modelo echeverrista trata de dar respuesta política y económica a las nuevas demandas sociales, mediante el desarrollo compartido, trata de retomar el modelo de la Revolución Mexicana en donde el Estado tiene el papel y alianza central con los trabajadores y los obreros, gravando al capital privado y mediante la reforma agraria. Lo que creó un ambiente de descomposición política por la organización de los partidos de izquierda, la aparición de la guerrilla y las presiones del gobierno de los Estados Unidos. Por lo que la seguridad nacional en el echeverrismo radicaba en el fortalecimiento del modelo nacional, surgido de la Revolución Mexicana con la alianza de campesinos y trabajadores, así como la disminución de la dependencia relativa de los Estados Unidos, al buscar alianzas con otros países del tercer mundo.

²²² *Ibidem*, pp. 541.

²²³ Smith, *Op. Cit.*, pp. 81 a 83.

Cabe destacar que en lo económico implicaba el endeudamiento del Estado, la creación de inflación, lo que aunado a la crisis económica de caída de la producción e insuficiencia de las exportaciones para financiar las importaciones se mezclaba con la crisis política, todo lo cual propició la especulación y fuga de capitales propiciando la devaluación.

El modelo echeverrista desembocó en una crisis económica, política y social, cuyos últimos efectos se manifestaron en la devaluación de 1976. Por primera vez después de 25 años la moneda nacional se devaluaba y el país enfrentaba una inflación sin precedentes. El país se encontraba políticamente dividido y económicamente debilitado, lo que requirió del apoyo de los organismos internacionales y de la conciliación política, modelo que en los primeros años de gobierno, lleva a cabo López Portillo.

a.3.3) José López Portillo

La administración de José López Portillo heredó a un país políticamente dividido, y experimentó su peor recesión económica y crisis financiera desde 1950. Ante esta situación López Portillo se ve obligado a entrar en tratos con el FMI y a una política de ajuste de reducción del gasto público en el corto plazo, lo que frenaba las posibilidades de exportación y crecimiento económico. No obstante, el clima político y social demandaba cambios en la participación del Estado. Por un lado, el sector privado cuestionaba el papel del Estado y su función, demandando la defensa de sus intereses mientras que sectores de la clase media, campesinos y trabajadores reclamaban la reorientación de la política del Estado con un sentido social que recuperara el pacto social establecido en la Constitución de 1917²²⁴.

Sus políticas fueron orientadas a restaurar la confidencialidad del sector privado y del gobierno de los Estados Unidos. También se propuso controlar la inflación y a las fuerzas políticas desatadas en la administración de Echeverría.

Durante este período se dio prioridad a establecer el consenso económico y político. La reforma política se instituyó, a fin de propiciar la participación política de la disidencia, a través de los partidos de oposición y dar más poder a la Cámara de diputados en su relación con el ejecutivo.

Los problemas económicos y financieros se manejaron por medio de una alianza para la producción y una reforma administrativa de instituciones del Estado. El régimen se dio a la tarea de conciliar las relaciones entre el trabajo y el capital, mediante dicha alianza de la producción. Esta fue un pacto entre el Estado, los trabajadores y el sector privado, a fin de incrementar el crecimiento económico, reducir el desempleo, combatir la inflación y restablecer el balance externo. Por lo que el Estado se comprometió a manejar el gasto público con eficiencia y

²²⁴ *Ibidem*, pp. 542.

austeridad, reconstruyendo la administración pública, así como las políticas económicas y fiscales, a fin del apoyar los objetivos de la alianza²²⁶.

La empresa privada se comprometió a invertir en ramas esenciales, reduciendo los costos y creando más empleos. Respecto al trabajo, se impuso un freno en las demandas de salarios, a fin de no intensificar las presiones inflacionarias.

La reforma administrativa fue diseñada para la eficiencia del Estado, mejorando su coordinación y programación. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a fin de elaborar los planes de desarrollo, así como supervisar y controlar el gasto público. La reorganización macro administrativa se orientó a la agrupación de las dependencias del gobierno bajo un sector principal de acuerdo a su actividad sectorial. Estas medidas condujeron a la centralización de decisiones de la SPP.

En consecuencia, la seguridad nacional se concebía amenazada tanto por la inestabilidad interna como por la relación con el exterior, el sistema político manifestaba su clara descomposición con la permanencia y crecimiento de las guerrillas por lo que López Portillo promovió la reforma política en la que se daba acceso a la organización política de la oposición mediante el sistema de partidos para competir por el poder político.

Por lo que los primeros esfuerzos por construir un sistema de seguridad nacional se dieron en el gobierno de López Portillo, ya que la orientación ideológica se justificó en nombre de la soberanía política (e incluso militar) ante situaciones percibidas como amenazantes, debido a la conducta de los Estados Unidos hacia el Caribe y América Central, y en general a lo que se denominó en esa época como "geopolítica de la energía".

En este contexto, la seguridad nacional fue definida por una visión defensiva, política y militar (aunque ésta en forma marginal). La visión de la defensa de la soberanía se relaciona con elementos de poder nacional interno. De hecho, este enfoque no difiere de la ideología previa de la defensa de la soberanía desarrollada históricamente en México que tenía un carácter antiimperialista y nacionalista; ya que los altos comandantes militares se encargaron de explicar los rasgos básicos de esta doctrina y de encabezar los esfuerzos de modernización y profesionalización en las agencias de la seguridad nacional.

La búsqueda de un marco general de la seguridad nacional no cambiaba la visión de la defensa nacional, tradicionalmente vinculada a las tareas de las fuerzas armadas, si no de hecho subordinaba la seguridad nacional a la defensa de la soberanía. Al respecto, destaca la conferencia del secretario de la Defensa Nacional, general Félix Galván López, en la que define a la seguridad como la

²²⁵ *Ibidem*, pp. 543.

búsqueda de equilibrio socioeconómico y político interno garantizado por las fuerzas armadas²²⁶.

Con el objetivo de institucionalizar el término de la seguridad nacional en el gobierno mexicano, se propiciaron cambios en las escuelas militares, las cuales tendrían como funciones explícitas, ahondar en el estudio doctrinal y táctico-estratégico de la seguridad nacional, como el Colegio de Defensa Nacional²²⁷.

En la administración de López Portillo, la intención de los estrategias de la defensa y de la seguridad nacional, no se dirigió hacia los problemas internos, ya que el país estaba tranquilo políticamente y su estabilidad no estaba puesta en duda. La doctrina militar mexicana no ha estado limitada a visiones de "enemigos" o "amenazas" internas. La realidad del Estado es integradora y su doctrina no enfatiza la coerción de la integración social como base de la fuerza estatal²²⁸.

Por su parte, el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982 utilizó el concepto para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas, confundiendo seguridad con la defensa nacional²²⁹.

No obstante, las principales medidas de la administración se orientaron a garantizar la cohesión interna y detener las amenazas a la seguridad nacional, en términos de la gobernabilidad y la participación política de todos los sectores para involucrarlos en el sistema de toma de decisiones políticamente establecido en el país. De hecho, la reforma política fue una respuesta institucional de la crisis de 1968 y la reforma electoral estableció los requerimientos para la condición legal de los partidos y asociaciones políticas de la oposición.

Desde principios de 1978, la confianza de las empresas nacionales y extranjeras junto con los acreedores extranjeros estuvo de lado de la administración de López Portillo. Los elementos que lo favorecieron fueron: el logro del programa

²²⁶ En una aproximación clásica de las fuerzas armadas a la seguridad nacional, el general Félix Galván López, Secretario de la Defensa Nacional en el sexenio de López Portillo, decía que "En una definición mía, y me disculpa si no es la apropiada, yo entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas de un país", Véase Vizcaino, Roberto, "La seguridad del país, fin primordial del Estado", en *Proceso*, No. 203, año 4, 22 de septiembre de 1980, pp. 6 a 8.

²²⁷ Véase Camp, Roderic Ai., *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, capítulo 6 "Education and Command", pp. 278; y Piñeyro, José Luis, *Ejército y Sociedad en México: pasado y presente*, México, Ed. UAPIUAM, 1995, pp. 172.

²²⁸ Véase artículo de la SEDENA, "Ejército y Fuerza Armada, inseparables de la historia del país", *Excélsior*, sección Ideas, 8 de abril de 1994; entre otros puntos que 6) la lealtad al Estado-nación es anterior a las demás lealtades, 7) la condición primaria de la libertad y la armonía global es el fortalecimiento del Estado-nación".

²²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980. El presidente José López Portillo cometía el mismo error, véase González, Roberto, "Modernizar el ejército, garantía de seguridad: JLP", *Excélsior*, 5 de enero de 1982.

gubernamental y los controles de gasto público, una compensación a las propiedades que fueron afectadas por las invasiones de tierras, así como un programa de estabilización con el FMI. Asimismo, se estableció el uso de aranceles, a fin de liberalizar el comercio extranjero.

Sin embargo, el factor más importante fue el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo y la decisión de explotarlo, ya que el mercado internacional estaba en crisis con una tendencia creciente de los precios. Las reservas nacionales aumentaron de 11 a 40 billones de barriles.

En el marco del descontento social y del crecimiento de la oposición política se consideró indispensable retomar el crecimiento económico y la generación de empleos mediante una creciente e importante participación estatal. El petróleo representaba la solución tanto a los problemas de empleo como a los de generación de divisas para el país. Sobre todo en ese momento en que el mundo enfrentaba la crisis de los energéticos ocasionada por los acuerdos de la OPEP de elevación de precios del crudo. Además, existía un exceso de liquidez con tasas de interés reducidas lo que propiciaba el endeudamiento.

Consecuentemente, el programa de estabilización fue abandonado y la inversión pública fue orientada a explotar la producción de petróleo basado en la deuda extranjera.

Esas dos condiciones orientaron la nueva política económica hacia un crecimiento acelerado con endeudamiento externo. Las condiciones fueron favorables para el país durante los años de 1978, 1979 y 1980, a partir de 1981 la caída de los precios de petróleo por el aumento de la oferta de los productores y la elevación de la tasa de interés de corto plazo aunado a la inflación creciente de la economía mexicana, prácticamente pusieron al país en quiebra en 1982.

Debido a la caída de los precios internacionales de petróleo en 1981 y al incremento del servicio de la deuda externa, se instrumentó un ajuste fiscal, que consistió principalmente en el incremento de precios, tasas de interés, y en el recorte del gasto público federal. Sin embargo, el comportamiento económico se daba con un fuerte crecimiento inflacionario. Por lo que los grupos empresariales, a través del CCE proclamaron la incapacidad del gobierno para controlar la inflación y su desacuerdo con las políticas de gobierno.

El gobierno mantuvo sus programas de austeridad orientados a la contracción de la demanda por medio del recorte del gasto público y al incremento de las tarifas de los servicios públicos. Sin embargo, no hubo control en el tipo de gasto. Durante los primeros meses de 1982, los programas de ajuste provocaron las huelgas de transportistas y comerciantes, así como la crítica del CCE a la inflación desatada por la política gubernamental.

A principios de 1982, se devaluó el peso en un 67%, instrumentándose un programa de austeridad. Sin embargo, el control de la inflación fracasó, debido principalmente a la salida de capitales y a su impacto en la tasa de cambio, la cual finalmente aumento, debido al alto costo de las importaciones. Esta política se combino con incrementos de salarios de emergencia, precisamente cuando fueron suprimidos los préstamos extranjeros del FMI y se reiniciaban las pláticas, a fin de lograr apoyo financiero adicional.

Pero a pocos meses de la renovación presidencial, el gobierno considerando la ineficacia de los controles monetarios, financieros y el papel clave que el sistema bancario jugó en la especulación financiera, decretó la nacionalización del sistema bancario privado de México y el establecimiento de un sistema comprensivo de controles cambiarios; medidas que se complementaron con el incremento de salarios emergentes y el control de precios. Estas acciones significaron la ruptura política entre la élite financiera y la política porque las concesiones otorgadas, provocaron el desequilibrio económico y político entre ellos.

Los decretos de López Portillo tuvieron el apoyo popular, e incluso sectores de la actividad privada los respaldaron. Sin embargo, un grupo de empresas junto con las Cámaras comerciales e industriales, así como la Iglesia y el PAN expresaron su desacuerdo, señalando que estos cambios eran los primeros pasos para imponer el socialismo en México²³⁰.

La principal crítica se relacionó a los asuntos económicos, políticos y sociales, "particularmente con respecto al papel intervencionista del Estado y sus elementos inherentes, como fueron: el régimen presidencialista, la burocracia, la ineficacia, la corrupción, los medios populistas, el partido único y los sistemas corporativistas de Estado"²³¹.

A partir de 1980 se dieron cambios en México y la región, ocasionando la generalización del concepto de seguridad. Cabe destacar que existían opiniones encontradas, sobre las interpretaciones oficiales de la seguridad, que en ese año, empezaban su inacabada transición. Al igual que en Estados Unidos, uno de los impulsos iniciales fue el petróleo. Como señala Olga Pellicer y otros analistas, en el sexenio de José López Portillo se empieza a utilizar el concepto 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 centroamericanas²³².

²³⁰ *Ibidem*, pp. 546.

²³¹ *Ibidem*, pp. 547.

²³² Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional de México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Tello, Carlos y Reynolds, Clark (editores), *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Ed. FCE, 1981, pp. 181 a 192.

Las consecuencias de la crisis y la negociación de una enorme deuda externa adquirida por el gobierno tuvieron implicaciones claras para las siguientes etapas de definiciones sobre la seguridad nacional mexicana. En primer lugar, el problema de la soberanía, construida sobre la tradición del nacionalismo revolucionario, propició avances menos ambiciosos. La influencia de los militares en la definición del concepto se disminuyó enormemente, ya que a estos se les asignó una nueva función que fue combatir al nuevo enemigo: el cultivo de estupefacientes²³³, por lo que la seguridad nacional se definiría de manera más directa en términos de política interna y control político. Por otra parte, la seguridad nacional en el contexto de la crisis, implicaba el restablecer las relaciones con el exterior, de tal forma que el problema de la deuda externa no se revelara como una amenaza a la seguridad nacional, por lo que el nuevo candidato del partido oficial: Miguel de la Madrid Hurtado reiteraba la decisión de pagar la deuda a los acreedores extranjeros y reordenar las relaciones entre el Estado y el capital financiero.

De hecho, estos dos aspectos fueron considerados por De la Madrid como los determinantes de su política y de acuerdo a su concepción de la seguridad nacional.

a.4) La nueva apertura de la economía y la Revolución Silenciosa

a.4.1) Miguel de la Madrid Hurtado

Cuando Miguel de la Madrid arriba a la presidencia de la República, el país enfrentaba una severa crisis económica y financiera, así como un considerable cambio político e ideológico en la opinión pública. De hecho, De la Madrid llevó a cabo una revolución silenciosa, que estableció las bases para un nuevo modelo nacional de desarrollo de 1982 a 1990²³⁴.

El nuevo modelo nacional de desarrollo se basó en la ideología neoliberal, la cual tuvo como objetivo que la economía se orientará en función del comportamiento del mercado, lo que suponía el retiro y la disminución de la participación del Estado en la economía nacional. En consecuencia, las decisiones se dirigieron hacia la liberalización de la economía y a la reducción de la participación del Estado. Asimismo, este dependía de las exportaciones manufactureras, particularmente en actividades de reducida intensidad de capital y abundante mano de obra, para aprovechar las ventajas de los bajos costos y la proximidad

²³³ Reuter, Peter y Rondfeldt, David: en su estudio "The Quest for Integrity: the Mexican-U.S. Drugs Issue en the 1980s", en *Journal of Interamerican and World Affairs*, No. 3, Vol. 34, otoño 1992, apuntan estos fenómenos refiriéndose a la irrupción de una visión "más abierta de la soberanía" en México; los autores piensan que las fuentes de vulnerabilidad de la seguridad nacional mexicana residen en la corrupción y las camarillas políticas (neocasiques).

²³⁴ Asuad, Op. Cit., pp. 552.

del mercado más grande del mundo, el norteamericano. Lo que se pretendía lograr era una eficiente producción nacional, a fin de alcanzar una efectiva inserción competitiva en el mercado internacional, que permitiera sustituir las exportaciones de petróleo.

La política económica se orientó a alcanzar estos objetivos, sin embargo las consecuencias económicas y sociales que provocó, condujo a importantes cambios en el sistema político.

La economía disminuyó constantemente y a pesar de las políticas de austeridad, inflación y deuda, afectó el poder de compra de los trabajadores y el nivel de vida de la mayoría de la población. Esto provocó un profundo descontento y "el debilitamiento del predominio del partido único y del sistema presidencialista"²³⁵.

Esto implicó restaurar la confianza internacional y privada del país y sobre todo reparar los afectados intereses del gran capital financiero y asegurar las facilidades para la inversión extranjera, la cual implicó una política de acuerdos económicos.

El problema principal era el pago de la deuda externa y la nacionalización de la banca, lo que implicaba un entendimiento con el capital financiero, así como con los bancos extranjeros y el capital nacional. Políticamente, requería el acuerdo con el exterior por lo que el régimen de Miguel de la Madrid "renegoció el pago de la deuda externa y se realizó un programa de austeridad nacional diseñado para regresar a México lentamente a la estabilidad, y finalmente a una recuperación del crecimiento económico real. Sin embargo, la necesaria apertura de la economía mexicana, evitó políticas proteccionistas y llevó a México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Esta política fue más abierta con respecto a la propiedad extranjera de empresas mexicanas, ya que se alentó a las inversiones foráneas para que aportaran nuevas tecnologías y generar empleos"²³⁶.

No obstante, que el fracaso económico no provocó una ruptura en el orden político y social, sí erosionó el sistema político, ya que la crisis fue resultado de los errores políticos de la deuda extranjera y la corrupción. El descontento social se expresó en el fortalecimiento del sistema político de partidos de izquierda y en la pérdida de votos del partido oficial.

En las elecciones municipales y de diputados en 1983, el PAN comenzó a ganar elecciones en el Norte del país, el predominio del gobierno inició su descenso y cayó su credibilidad.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 553.

²³⁶ *Smith, Op. Cit.*, pp. 86 a 88.

Por otra parte, el partido oficial en 1987 se dividió, por un grupo de políticos que crearon una corriente democrática que estuvo en contra de la política económica y del sistema presidencialista.

Estos políticos fueron desplazados por la administración de De la Madrid y se orientaron ideológicamente a los programas y principios de la Revolución Mexicana, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, gobernador del estado de Michoacán. Este grupo abandonó al partido oficial para crear un movimiento político independiente con una orientación ideológica de centro izquierda, llamado el Frente Democrático Nacional (FDN) para las elecciones presidenciales del período de 1988-1994. Sus objetivos fueron las del cambio de las políticas económicas y sociales, con el propósito de frenar el empobrecimiento de la población, disminuir la velocidad de la privatización del gobierno y la apertura comercial extranjera, dando prioridad al crecimiento económico en vez del pago a la deuda externa.

El FDN incrementó su fuerza política durante la campaña política, volviéndose la segunda fuerza política del país y derrotando al PRI en las elecciones del Distrito Federal y en otras ciudades del Centro y Norte del país. Sin embargo, las elecciones fueron ganadas por el PRI, lo que propició la inconformidad y la incertidumbre sobre la legalidad de las elecciones, lo que ocasionó un ambiente de permanente confrontación política. El Frente Democrático y el PAN, cuestionaron la legalidad de las elecciones²³⁷.

La administración de Miguel de la Madrid se caracterizó por los problemas económicos y sociales que prevalecían en el país. La crisis mexicana ocasionó que diversos sectores del gobierno estadounidense calificaran al gobierno mexicano de corrupto y que estaba siendo penetrado por el narcotráfico. Por lo que Estados Unidos inició una serie de acciones para influir en la política interna y externa de México.

El país se encontraba en un momento crítico de su vida independiente como Estado, varios problemas lo limitaban: a) graves presiones financieras de los organismos financieros internacionales; b) debilidad económica por la caída de los precios del petróleo; c) descontento social, incertidumbre política e irritación de los sectores medios de la población. De aquí, que existiera el temor en los ámbitos norteamericanos que el control político de México se fracturara y que la violencia traspasara la frontera norte.

En los círculos gubernamentales norteamericanos, se especuló en torno a la viabilidad del monopolio en el poder, mantenido por alrededor de 70 años por el PRI. Para los Estados Unidos este partido fue fuente de estabilidad desde 1930, pero los graves problemas que el partido provocó en el país, ponían en grave

²³⁷ *Ibidem*, pp. 554.

peligro la estabilidad y la seguridad nacional de Estados Unidos, por lo que el gobierno norteamericano consideró el apoyar a otros movimientos y partidos más democráticos y cercanos a Estados Unidos²³⁸. Por ello, la administración de Reagan estableció contactos con el PAN, que ideológicamente se identificaba con el gobierno estadounidense, especialmente en materia económica²³⁹.

En este mismo período, el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), filtraron informes confidenciales a la prensa estadounidense acerca de que Estados Unidos vería con buenos ojos el establecimiento de un sistema bipartidista PRI-PAN en el país, que en el largo plazo ayudaría a la estabilidad de México²⁴⁰.

El objetivo de Estados Unidos al apoyar al PAN, era el de conseguir un aliado dentro del sistema político mexicano en el istmo centroamericano, ya que afectaba sus intereses económicos, políticos e ideológicos de seguridad nacional en la región. De ahí la importancia de influir en la política interna mexicana, a fin de propiciar cambios en la política exterior del país que les beneficiara.

El gobierno estadounidense, considero el momento oportuno para ejercer presión en el gobierno de De la Madrid, por las elecciones de los representantes a las Cámaras y a las gubernaturas de los Estados en 1985. La intención era la de influir en los cambios del sistema político mexicano. El cambio en la Cámara era fundamental, ya que correspondía a las elecciones federales y estatales, las primeras para renovar la mitad de la Cámara de Diputados y las segundas para gobernadores y legisladores.

Los problemas de seguridad nacional en la administración de De la Madrid, se asociaron tanto a los efectos de la política económica sobre la sociedad, por el temor de la aparición de brotes de inconformidad como por la conflictiva situación centroamericana. Las guerras internas en Centroamérica y la intervención indirecta de Estados Unidos, propiciaron la percepción de un potencial escenario en el sureste mexicano. En esta época abundan los comentaristas del *establishment* de la seguridad nacional de Estados Unidos que tratan de influir en el ámbito militar mexicano²⁴¹.

²³⁸ Cfr. Ramírez, Carlos, *Operación Gavin*, *El Día*, México, 1988, pp. 160.

²³⁹ En agosto de 1984 se invitó al PAN para asistir a la Convención Republicana y su posterior incorporación al Fondo para la Democracia (NED). Estados Unidos encontró en el PAN una manera para influir en el rumbo político de México. A partir de 1984 se empezaron a celebrar reuniones entre el Embajador de Estados Unidos en México, John Gavin; los cónsules estadounidenses y líderes regionales panistas, especialmente en los estados mexicanos del norte.

²⁴⁰ Cfr. Ramírez, Carlos, *Operación Gavin*, *El Día*, México, 1988, pp. 59.

²⁴¹ Dziedzic, Michael J., "Mexico", en *The Defense Policy of Nations: A Comparative Study*; editado por Murray, Doughs J. y Viotti, Paul R., tercera edición, The John Hopkins University Press, 1994, pp. 611; Véase a Vidal de la Rosa, Godofredo. "De la inseguridad nacional: los Estados Unidos y el futuro de la política en México", en *El Cotidiano*, No. 63, pp. 121.

En estas condiciones el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, definía a la seguridad nacional como "el desarrollo integral de la nación" y como "la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional"²⁴². En esta concepción se precisaba que la función de las fuerzas armadas es la de "colaborar", "coadyuvar" o "contribuir" a la seguridad nacional. Paradójicamente, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 1986, no aparece, entre sus funciones, la de coadyuvar a la seguridad nacional; sólo señala la seguridad interior²⁴³, a pesar de que en el PND de 1983 se establece que la única institución oficial ligada a la seguridad son las fuerzas armadas.

Por lo anterior, la concepción de la seguridad nacional era vaga, probablemente debido, al señalamiento de diversos autores que establecen que las autoridades civiles buscaban evitar un aumento en la importancia del aparato de seguridad interno²⁴⁴. No obstante, Miguel de la Madrid menciona como los aspectos centrales que amenazan a la seguridad los acontecimientos centroamericanos como tema de seguridad y hasta 1988, fue que incluyó al narcotráfico como principal amenaza a la seguridad nacional mexicana²⁴⁵.

De hecho, la principal amenaza a la seguridad nacional, se concebía que estaba en las condiciones internas del país. El secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, poco antes de que se hiciera público el PND de 1983, aclaró que el "verdadero propósito" de la seguridad se encuentra "sobre todo, en la concertación política interna"²⁴⁶. El secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, redondeó después que la seguridad se da en "función del consenso y la unidad nacionales"²⁴⁷. La importancia de las condiciones internas y las externas en la seguridad nacional del país ha sido reiterada en múltiples ocasiones²⁴⁸.

²⁴² SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, pp. 61.

²⁴³ Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Tomo V, décimosegunda edición, México, SDN, Legislación Militar, mayo de 1986.

²⁴⁴ Ronfeld, Daniel, "The modern mexican military: An overview", y Lt. Col. Cunningham, Alden M., "Mexico's national security in the 1980s-1989s", ambos en Ronfeld, Daniel (ed.), *The modern mexican military: A reassessment*, San Diego, Center for U.S.-Mexican studies, University of California, San Diego, 1984; y Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida.....Op. Cit.*

²⁴⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mexico: The new challenges", *Foreign Affairs*, No. 1, Vol. 63, Otoño de 1984, pp. 62 a 76.

²⁴⁶ Sepúlveda, Bernardo, "Discurso pronunciado al conmemorar el natalicio de Benito Juárez", Guelatao de Juárez, Oaxaca, 21 de marzo de 1983 (mecanografiado).

²⁴⁷ Citado en Sandoval, Juan M.; Guerrero, Francisco J. y Del Valle, M. Eugenia, "La política de seguridad nacional y las fronteras de México", *Nueva Antropología*, No. 26, Vol. VII, 1985, pp. 120.

²⁴⁸ Entre otros Santos Caamal, contralmirante C.G. Demn., Mario, "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, No. 51, año VII, agosto de 1985; Gómez Ortega, almirante

A pesar de ello, los gobiernos en el poder sin base teórica y jurídica, han utilizado por décadas el concepto de seguridad nacional como sinónimo de seguridad interna, dándole el significado de control de la disidencia por medio de la fuerza, ejemplo de ello lo muestra el movimiento estudiantil de 1968 que planteaba demandas moderadas y fue reprimido con una masacre. El general Luis Gutiérrez Oropeza, jefe del Estado Mayor Presidencial bajo la administración de Gustavo Díaz Ordaz explica en sus memorias la decisión de acabar con medios violentos con la protesta estudiantil: "Gustavo Díaz Ordaz, escribe, no tuvo más alternativa que emplear la fuerza para contener la violencia en que nos querían envolver. En el renglón del orden y la seguridad nacionales, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falta de hombría porque lo que está en juego es la vida de una nación"²⁴⁹.

Esta actitud política fue uno de los factores que incitó el surgimiento de grupos guerrilleros en algunas regiones del país. El régimen de Luis Echeverría los combatió con proyectos de desarrollo económico, cooptando a líderes e intelectuales opositores, o mediante la apertura política y utilización selectiva de la fuerza.

Para ello, el Estado instrumentó una estructura administrativa para la ejecución de la política de seguridad nacional asociada al control interno. Desde 1973 el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, determina a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, la de "analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación"²⁵⁰. La DFS era la policía política creada por orden presidencial en 1947, formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, que recibía órdenes del presidente, actuando con autonomía del Congreso y del sistema judicial. Los reglamentos de la Secretaría de Gobernación que se publicaron en 1980, 1984 y 1985 siguieron concediendo las mismas funciones a la DFS ²⁵¹. En 1985, el presidente De la Madrid dio facultades a la Secretaría de Gobernación para "...coordinar las acciones en materia de seguridad nacional"²⁵².

Miguel Ángel, *La Secretaría de Marina y su influencia en el desarrollo del país y en la seguridad nacional*, México, Secretaría de Marina, 1985 y 1988; Cabrera Muñoz Ledo, Jesús, "La seguridad nacional de México y la pacificación de Centroamérica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 16, julio-septiembre de 1987; Hernández Haddad, Humberto, "Seguridad nacional en la frontera sur", *FENASE*, No. 13, año 4, 1988.

²⁴⁹ Gutiérrez Oropeza, Luis, *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*, México, Gustavo de Anda Ed., 1988, pp. 49.

²⁵⁰ Echeverría Álvarez, Luis, "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial*, México, 27 de julio de 1973.

²⁵¹ Estos reglamentos fueron aprobados por José López Portillo y Miguel de la Madrid, y publicados en el *Diario Oficial* el 21 de febrero de 1980, el 14 de junio de 1984 y el 21 de agosto de 1985.

²⁵² Estos reglamentos fueron aprobados por De la Madrid Hurtado, Op. Cit., pp. 3.

Por tanto hasta 1988 el gobierno mexicano simultáneamente identificó a la seguridad tanto con el desarrollo y la soberanía como con respecto al control interno de la disidencia, a través del uso de la fuerza.

En la administración de De la Madrid, el país se encontraba una vez más ante el desencanto de la crisis después de haber "administrado la abundancia" y con la persistencia de los problemas sociales, no obstante, el eslabón más débil correspondía a la enorme deuda del país con el exterior y a la necesidad del pago del servicio lo que limitaba toda posibilidad de crecimiento económico. Esta situación propició el inicio de una revolución silenciosa desde arriba en la que el pacto social de la Constitución de 1917 queda a un lado, la economía se liberaliza y el Estado se retira de la actividad económica abriéndose al exterior y propiciando que el mercado orientará la asignación de recursos y determinará el patrón de empleo y los niveles de ingreso de la población.

Esto propició un incremento del desempleo y del descenso de los niveles de vida, lo que se tradujo en un creciente descontento social e inestabilidad política que desembocó en la proliferación de partidos políticos de oposición y de movimientos guerrilleros. El sistema de partido único y el régimen presidencialista se debilitaba con una creciente oposición lo que ponía en duda el apoyo de los Estados Unidos. De hecho, el país estaba dividido con el predominio en la opinión pública de los partidos de izquierda y de derecha, quedando fuera el partido oficial. No obstante, el candidato oficial, ganó las elecciones lo que generó la desconfianza y la ilegitimidad de Carlos Salinas.

Cabe destacar que con De la Madrid se dio inicio a una revolución silenciosa que cambió el pacto social y los principios básicos de la Revolución Mexicana, acción que fue desarrollada y consolidada en el régimen de Carlos Salinas de Gortari. De hecho, los cambios desde arriba, se asociaron a los intereses de minorías dominantes, que privilegiaron la seguridad nacional en términos de viabilidad y de desarrollo económico asociado al de los Estados Unidos y el control de la disidencia interna. Sin embargo, el deterioro y el avasallamiento de los intereses de los grupos sociales y el carácter asimétrico y antidemocrático de las decisiones políticas adoptadas propician la inconformidad y la fractura del sistema político de partido único de Estado, lo que genera el cisma político e institucional de México al término del salinismo.

Situación que vivimos y que con el "error de diciembre", Ernesto Zedillo estrecha la relación para mantener y consolidar el vínculo, mientras que paradójicamente aparecen los signos del cambio.

a.4.2) Carlos Salinas de Gortari

La administración de Carlos Salinas de Gortari de 1988-1994 enfrentó la crisis económica y financiera, la cual tuvo que ser resuelta, a fin de restaurar el

crecimiento económico. Su política fue de continuación y consolidación de la del régimen anterior²⁵³. Este período fue caracterizado por el cambio de una economía dominante de gobierno a una economía de libre mercado, basada en la inversión extranjera y privada, particularmente orientada al mercado internacional. También propició la reducción de la participación del Estado en la economía y la liberalización de la economía mexicana²⁵⁴.

La política económica promovió la exportación de productos manufacturados y la estabilización de los agregados macroeconómicos, a fin de desarrollar su exportación con ventajas comparativas en el país; principalmente las que se caracterizaban por su alto contenido de mano de obra y reducidos requerimientos de capital, especialmente destinados al mercado estadounidense.

A fin de promover la eficiencia productiva, la reducción del déficit público fue determinante, mediante decremento de gastos, así como la eliminación de subsidios de consumo, reducción y privatización del Estado en las empresas y la liberalización de importaciones, eliminación de tarifas y de barreras arancelarias. La economía debía funcionar teniendo como referencia el comportamiento de los precios del mercado internacional.

La seguridad del país radicaba en la conciliación y legitimidad de Salinas, así como del sistema político, lo cual no era posible si no se retomaba el crecimiento y el Estado no impulsaba los programas sociales. Por lo que se continuó con la liberalización de la economía, se renegoció la deuda ampliando los plazos para su pago y liberando recursos para los gastos sociales.

A la vez que se establecía el apoyo con los Estados Unidos, mediante los acuerdos del GATT y TLC. Económicamente, el modelo pretendía controlar la inflación, aumentar el empleo, evitar la devaluación con la entrada de la inversión extranjera directa y la privatización, así como la venta de las empresas estatales, a fin de reforzar la confianza de los inversionistas del exterior y la entrada de capitales. Lo anterior se combinó con el impulso a los programas sociales, como el de Solidaridad. Lo que trajo como consecuencia el crecimiento económico, la disminución de la inflación y la estabilización del tipo de cambio, a la vez que se impulsaban los programas sociales, lo que propició un favorable cambio en la opinión política de la mayoría de la población, disminuyendo el poder e influencia de los partidos de oposición.

La recuperación política del partido oficial y del sistema presidencial se logró hasta 1990, ya que se dieron triunfos de la oposición. En 1989, por primera vez, el PAN ganó la gubernatura del estado de Baja California. Por lo que en 1991, un año político, debido a la realización de elecciones federales, estatales y locales, el

²⁵³ Asuad, Op. Cit., pp. 555.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 556.

partido oficial recobró su posición en el Congreso con una mayoría extensa de representantes del PRI. Por otra parte, el PAN ganó el estado de Guanajuato.

Sin embargo, en el contexto social, renació el México bronco, debido a la escalada de violencia que se registró en el país, ya que pareció entrar en ingobernabilidad a partir del asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993 en Guadalajara, al parecer a manos de narcotraficantes. Por lo que Estados Unidos comparó el crimen con la ola de violencia en países como Perú y Colombia y se puso en duda la efectividad del Tratado de Libre Comercio con México²⁵⁵.

Asimismo, el 1o. de enero de 1994, el mismo día que entró en vigor el TLC, surgió en el estado de Chiapas, un movimiento guerrillero denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que estuvo en contra del gobierno mexicano, el EZLN y el ejército mexicano mantuvieron un enfrentamiento bélico por casi una semana. Este conflicto chiapaneco propició un parteaguas para la administración salinista, ya que partir de ese día fue el centro de fuertes críticas por su falta de atención a la seguridad social, lo que afectó el respeto y reconocimiento internacional que había obtenido.

La guerrilla zapatista evidenció la pobreza en algunos estados del país, por lo que se convirtió en una real amenaza a la seguridad y estabilidad de México.

Aunado a lo anterior la descomposición del sistema político y la ingobernabilidad fue otro hecho que mostraba la debilidad de la estructura del poder del país. El 23 de marzo de 1994 fue asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, lo que desató una crisis de desconfianza e incertidumbre económica. Sin embargo, el gobierno estadounidense ratificó su apoyo al gobierno mexicano ante la fuga de capitales y la incertidumbre financiera, instrumentando una línea directa de crédito de 6 mil millones de dólares, para evitar una devaluación del peso²⁵⁶.

Al respecto, el periódico norteamericano *The New York Times* comparó los sucesos de México, señalando que responden a un modelo similar de desestabilización ocurrido en otras naciones del Continente como Colombia. Al igual que Colombia, en México el asesinato de importantes personalidades políticas se asociaba a la acción de los narcotraficantes, como ha ocurrido con los cárteles de Cali y Medellín. A semejanza del país sudamericano, en México emergía una guerrilla. Por si fuera poco, el asesinato del candidato oficial a la presidencia, recordó el crimen contra el también candidato a la presidencia de Colombia, Luis Carlos Galán en 1989. Pese a las diferencias entre el sistema

²⁵⁵ Véase México hacia la colombianización, *Informe Especial, El Financiero*, 24 de abril de 1994, pp. 51.

²⁵⁶ Cfr. Rodríguez S., Abelardo, "México asunto de seguridad nacional para Estados Unidos", *El Financiero*, 26 de diciembre de 1994, pp. 41.

político mexicano y colombiano e, incluso, del contexto particular en que cada crimen fue realizado, entre ambos países se levanta otra serie de similitudes, como los secuestros, que ante los especialistas, habla de un patrón similar y peligroso que es la ingobernabilidad²⁵⁷.

Las opiniones de que México estaba entrando en un proceso de colombianización, aumentaron cuando el 27 de septiembre del mismo año fue asesinado el secretario del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. Al respecto, el periódico *The Wall Street Journal* afirmó en su editorial que el asesinato de Ruiz Massieu respondía a un complot entre narcotraficantes y gente muy poderosa. Al igual que Colosio, Ruiz Massieu, fueron asesinados, según las investigaciones por militantes del PRI y por funcionarios del gobierno en turno²⁵⁸.

Pese a la similitud de acontecimientos violentos entre Colombia y México, el narcotráfico aun no tiene el poder como estructura paralela para generar ingobernabilidad y desestabilizar al gobierno mexicano como se ha visto en Sudamérica. Sin embargo, estos hechos evidencian su expansión e intentos por desestabilizar al poder político, mostrando su fuerza y coerción, lo que propicia una amenaza a la seguridad nacional, que se manifiestan contra el partido único, y el sistema político prevaleciente.

Estos acontecimientos propician un cambio fundamental en la política de seguridad nacional ya que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994²⁵⁹, que uno de los fines de la seguridad es "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional"²⁶⁰. Literalmente, insinúa un activismo ilimitado proveniente del exterior.

Otro aspecto considerado en el PND de 1989, es que por primera vez se propone una agenda de amenazas a la seguridad nacional, reduciéndose sólo al narcotráfico. Cabe destacar que se considera al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, a pesar de no aclararse las razones de dichas amenazas²⁶¹.

Javier Coello Trejo, quien fuera el encargado de combatir al narcotráfico mediante la Procuraduría General de la República (PGR), fundamentó el porque el narcotráfico se considera una amenaza a la seguridad de la nación, señalando que el narcotráfico atenta contra la "estabilidad política, pone en peligro la solidez

²⁵⁷ Véase México hacia la Colombianización, Op. Cit., pp. 52.

²⁵⁸ Cfr. "Complots al descubierto", *Informe Especial, El Financiero*, 5 de marzo de 1995.

²⁵⁹ Cfr. "Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", *La Jornada*, 1 de junio de 1989, pp. VIII.

²⁶⁰ Cfr. *Ibidem*.

²⁶¹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Sexto Informe de Gobierno 1988*, México, Presidencia de la República, 1988, pp. 17; Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1o. de noviembre de 1989, pp. 20.

de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional²⁶².

Salinas de Gortari afirmó que las drogas son un asunto de seguridad nacional para México, principalmente por la capacidad de los narcotraficantes de controlar partes del aparato estatal y la administración del gobierno.

Este reconocimiento durante el período de Salinas de Gortari, fortaleció la influencia y activismo de diversas agencias del aparato de seguridad nacional de Estados Unidos en México. Aunque la presencia de éstas no es nueva, en ese sexenio su influencia crece en tamaño y sofisticación. Lo que demuestra, por un lado que el salinismo se mostró sensible a los requerimientos del gobierno de Estados Unidos para intensificar la lucha contra el narcotráfico en México, y por el otro, la reorganización de la seguridad nacional coincide con el comienzo de la negociación para establecer el TLC.

Lo que parece mostrar que los acuerdos entre los aparatos de seguridad de los Estados Unidos y los mexicanos, corresponden a un acuerdo paralelo al TLC, al menos en el contexto del combate al narcotráfico²⁶³. Destaca este hecho, ya que "por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, México acepta la instalación de equipos militares estadounidenses en territorio mexicano, así como el sobrevuelo de aviones de percepción remota para combatir el tráfico aéreo de drogas"²⁶⁴.

Destaca la importancia que Salinas dio a la seguridad nacional con la creación por primera vez en el año de 1989, de un Gabinete de Seguridad Nacional que depende "funcional y operativamente" de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, creada en 1988²⁶⁵. A pesar de lo anterior las funciones de seguridad nacional de la Secretaría de Gobernación no pasaron a la Oficina de Coordinación de la Presidencia. Más aun en febrero de 1989 el presidente expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en que se le ratifican las tareas de "coordinar las acciones en materia de seguridad nacional"²⁶⁶.

²⁶² Cfr. Reyes Estrada, Jorge, "Narcotráfico, grave peligro para la seguridad nacional: SDN y PGR", *UnomásUno*, 27 de julio de 1989.

²⁶³ Vidal de la Rosa, Godofredo, *Crónica de las relaciones México y Estados Unidos, Reportes de Investigación*, No. 4 y 5, julio de 1990; y crónicas de las relaciones México-Estados Unidos II, No. 67, *Reporte de Investigación*, serie II DCSH, UNAM, mayo de 1992.

²⁶⁴ Vidal de la Rosa, Godofredo, "Nuevas reflexiones sobre la (in) seguridad nacional mexicana", en *El Cotidiano*, Op. Cit., pp. 112.

²⁶⁵ Salinas de Gortari, Carlos, "Acuerdo por el que se crea la oficina de coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial*, 7 de diciembre de 1988, pp. 4.

²⁶⁶ Salinas de Gortari, Carlos, "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial*, 13 de febrero de 1989, pp. 26.

La concepción de la seguridad nacional es función del Gabinete de Seguridad Nacional, que incluye entre sus miembros a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República. Con excepción de Relaciones Exteriores, la función de estas secretarías de Estado es la de mantener el orden interno.

La administración salinista mantuvo la interpretación que iguala la seguridad nacional a la de seguridad interna.

La descomposición de los cuerpos de seguridad fue clara penetración del narcotráfico, lo que llevó a la desaparición de la DFS. El asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena hizo pública la complicidad con el narcotráfico de algunos miembros de la Dirección Federal de Seguridad -encargada de vigilar la "seguridad de la nación"- . En parte por ello desapareció esta policía política en 1985, en su lugar aparece, por acuerdo de Miguel de la Madrid, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que intentó extender las funciones operativas de la DFS con las de inteligencia de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales --también creada por decisión presidencial en 1947-. Con el mismo sistema de decretos el presidente Salinas de Gortari la transformó en febrero de 1989 en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), entre sus funciones tiene el "...establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país"²⁶⁷.

No obstante, al finalizar el sexenio de Salinas de Gortari, "el sistema de seguridad nacional es destruido literalmente por eventos que, a pesar de su diversa índole, apuntan la fragilidad de las instituciones políticas, financieras y económicas del Estado mexicano. Salinas reconoció las fallas del sistema, refiriéndose a la incapacidad de su gobierno para prever la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Sin embargo, ésta fue apenas el detonador de la crisis del modelo salinista"²⁶⁸.

La importancia del narcotráfico y su relación con los problemas del desarrollo es cada vez más estrecha. Los problemas que forman parte de la agenda de seguridad del Continente Americano lo muestran, la cual se presentó en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, donde se reunieron todos los jefes de Estado del hemisferio, con excepción del mandatario cubano. En esa reunión se analizaron los problemas del narcotráfico, asociados a la democracia, libre comercio, migración y la creación de un sistema más eficiente de seguridad hemisférica.

Pero a medida que se debilita el Estado los procesos de corrupción y la expansión de los grupos de narcotraficantes crece y penetra a las mas altas esferas del

²⁶⁷ Salinas de Gortari, Op. Cit., pp. 40.

²⁶⁸ Vidal de la Rosa, Op. Cit., pp. 123.

poder, de tal manera que se encuentran coludidos con las autoridades. Estos acontecimientos enmarcan tanto la descomposición política y social y hacen evidentes los procesos de colombialización asociados a la penetración del narcotráfico. Lo cual muestra la descomposición y penetración de este.

a.4.3) Ernesto Zedillo Ponce de León

La intervención de Estados Unidos en los asuntos políticos de México no es una novedad, pero aumenta día con día. Un mes antes de las elecciones presidenciales de 1994, el Congreso estadounidense realizó una reunión para analizar el proceso electoral mexicano y el ambiente político del país. En la reunión el Subcomité de asuntos del hemisferio occidental de la Cámara de Representantes se aprobó una resolución en la que se insta al gobierno mexicano, a los partidos políticos y miembros de la sociedad, a celebrar elecciones dentro de la legalidad para evitar disturbios después del 21 de agosto de 1994, violando la soberanía mexicana²⁶⁹.

Las elecciones del 21 de agosto de 1994 se efectuaron en un ambiente de tranquilidad, fue la jornada más concurrida, ya que votó un 72% de la población con derecho a voto. Al día siguiente de realizadas las elecciones, aun sin conocer los resultados definitivos el gobierno de William Clinton se apresuro a felicitar al virtual ganador de los comicios, el priísta Ernesto Zedillo.

Con el apoyo de William Clinton a la administración de Ernesto Zedillo pagó la estabilidad que los gobernantes del PRI le han brindado a los intereses estadounidenses; el triunfo priísta llevó implícito el aval no sólo de Estados Unidos, sino de amplios sectores norteamericanos, quienes han seguido de cerca la evolución de sus reformas económicas en México y ven en Zedillo al mejor garante de la continuidad en materia de política económica

La administración de Ernesto Zedillo continuo con la apertura y progreso económico, así como con "la reforma del sistema legal, elecciones más claras y justas"²⁷⁰. Sin embargo, el "error de diciembre" hace evidente la debilidad de la economía, lo que desemboca en una nueva crisis, que se inicia en 1994 y continua hasta 1996.

Por lo que se profundizaba la catástrofe económica y la seguridad interna amenazaba a los mexicanos, ya que incrementaba el saldo de delitos. Por lo que la violencia e ingobernabilidad se volvió a presentar en 1994, ya que en las montañas del estado de Guerrero fueron asesinados por policías 17 integrantes

²⁶⁹ Cfr. Carson, Jim, "impugna la embajada de México reunión del Congreso de EU sobre los comicios", *La Jornada*, 14 de julio de 1994, pp. 13; y Cfr. Estéves Dolía, "aprueba el Congreso de EU una resolución para pedir a México elecciones limpias, *El Financiero*, 15 de julio de 1994, pp. 60.

²⁷⁰ Smith, Op. Cit., pp. 190.

de la Organización Campesina de la Sierra del Sur en un paraje cercano a Aguas Blancas en Coyuta de Benitez.

En febrero de 1995, el gobierno ordenó el arresto de algunos líderes de la insurrección chiapaneca incluyendo al "subcomandante Marcos". A pesar de ello, el arresto no se realizó, ya que este líder rebelde, desapareció entre las selvas y montañas de Chiapas. En el zócalo de la Ciudad de México se efectuó una manifestación, a fin de brindar apoyo a los líderes del EZLN. En el mismo mes, el PRI sufrió su más seria derrota electoral en seis décadas perdiendo frente al PAN, la gubernatura de Jalisco, cuya capital industrial es importante para México y posteriormente el gobernador priísta de Chiapas renunció y el presidente Zedillo ordenó detener la breve ofensiva contra el EZLN. Finalmente en diciembre de 1997, el líder de la oposición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue elegido como gobernador del Distrito Federal.

Estos acontecimientos propician cambios considerables en la política de seguridad nacional. El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1995-2000 señala que el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía de México, por lo que los ".....objetivos, estratégicos e instrumentos deberán subordinarse a este principio.

El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos, con miras al año 2000: 1) fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; 2) recuperar, preservar y hacer valer estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multilaterales; 3) asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país; 4) renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país con los desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país; 5) 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 mundiales 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"²⁷¹.

En lo que respecta al narcotráfico, el concepto de seguridad nacional pretende garantizar la estabilidad política y el orden en su frontera Sur, para detener a la guerrilla centroamericana y al narcotráfico. Por lo que "el gobierno mexicano ha percibido dos tipos de amenazas a su integridad territorial y a su soberanía: el

²⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, SHCP, 1995, pp. 8 a 15.

ingreso clandestino de narcotraficantes procedentes de otros países (en posible asociación con narcotraficantes mexicanos) y una participación más activa (y no autorizada) de agentes de la *DEA* en territorio mexicano²⁷².

Cabe destacar que para garantizar la seguridad nacional de México se expresa explícitamente la importancia del narcotráfico como una amenaza moderna a la seguridad nacional y la necesidad de prever y coordinar a las dependencias y entidades de la población y federativas para su combate²⁷³.

En el año de 1997 se reinicia el crecimiento económico, a partir del segundo semestre. No obstante, una nueva crisis aparece por la caída de los precios del petróleo en condiciones en que el problema chiapaneco se estanca, crece la pobreza y crece el desempleo, lo que se aumenta a la inestabilidad del sistema político y a la creciente participación del narcotráfico en el país.

b) Política de Narcotráfico

No obstante, las políticas anteriores, el cultivo de opio y marihuana aumentó de manera alarmante y para 1943, el opio se había convertido en el primer cultivo comercial de Sinaloa. En ese mismo año, los funcionarios estadounidenses cambiaron nuevamente de enfoque. De favorecer la producción de estupefacientes en México pasaron una vez más a alentar la restricción e, incluso, discutieron la posibilidad de llevar a cabo operaciones de inspección en la frontera en busca de estupefacientes. El cultivo y el tráfico clandestinos aumentaron después de la guerra a pesar de que México lanzó su primera campaña de combate al narcotráfico a nivel nacional en 1948.

Durante 1950, los esfuerzos de México para combatir la producción y tráfico de estupefacientes se vieron afectados debido a la falta de equipo. Asimismo, el programa mexicano estuvo bajo la supervisión crítica y creciente del Congreso estadounidense. En enero de 1961, apareció en un informe gubernamental que la mayoría de los estupefacientes ilícitos que se encontraban en el mercado estadounidense provenían de México, por lo que a fines de ese mismo año, México empezó a adquirir de Estados Unidos el equipo necesario para conducir una campaña efectiva²⁷⁴.

Los resultados fueron sorprendentes, particularmente en términos de la cantidad de plantíos de opio que fueron destruidos. Sin embargo, la demanda en Estados

²⁷² Toro, María Celia, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" en Aguayo Quezada y Bagley, (comps.), *Op. Cit.*, pp. 376.

²⁷³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Op. Cit.*, pp.10.

²⁷⁴ Van Wert, J.W., *Government of Mexico herbicidal opium poppy eradication program: a summative evaluation*, tesis doctoral inédita, Universidad del Sur de California, Los Angeles, 1985.

Unidos aumentaba exponencialmente, ya que cada vez mayores flujos de marihuana y heroína entraron a Estados Unidos durante 1970.

Por lo que en septiembre de 1969, se realizó la Operación Intercepción, que a pesar de la política de seguridad nacional de México, fue tomada como acción unilateral de los Estados Unidos trastocando por meses la vida de la frontera norte de México.

Ante el fracaso de la política antinarcóticos, el gobierno estadounidense apoyado por el Departamento de Estado y otros representantes, interesados más en la cooperación que en la confrontación, elaboraron un plan supuestamente más efectivo y aceptable para los mexicanos. Por lo que en octubre de 1969 se dio a conocer la Operación Cooperación, a fin de que las agencias estadounidenses y mexicanas efectuaran operaciones conjuntas diseñadas para reducir la introducción encubierta de drogas²⁷⁵.

Esta operación fue un esfuerzo binacional contra las drogas, la cual mejoró año con año hasta 1985. Como parte de su responsabilidad dentro del marco de la Operación Cooperación, el gobierno mexicano aceleró sus esfuerzos de erradicación manual e interdicción, particularmente contra la expansión de cultivos de amapola en el triángulo crítico que comprende los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua. Lo anterior propició que los narcotraficantes buscaran nuevas zonas y rutas de acceso, desplazándose a Guadalajara.

Sin embargo, la intensificación de los esfuerzos de erradicación por parte del ejército mexicano fue inútil e intrascendente, debido a los problemas de transporte, geografía y tecnología. Por lo que México y Estados Unidos, lanzaron en 1970 la Operación Cóndor, la cual consistió en el rocío aéreo de herbicidas en cultivos de marihuana y amapola con el apoyo de los grupos policíacos antinarcóticos²⁷⁶.

Esta estrategia contó con el apoyo de la Procuraduría General de la República (instancia encargada de administrar el programa), la Secretaría de la Defensa Nacional, la Policía Judicial Federal, el ejército y los funcionarios antinarcóticos de Estados Unidos. Cabe destacar que México adquirió de los Estados Unidos la flotilla de aviones más grande y mejor equipada de todas las fuerzas aéreas de América Latina; y la instrumentación del programa de rocío aéreo de herbicidas fue el más importante en cuanto a cooperación e instrumentación se refiere, el cual tenía la ventaja de ser impersonal y antiséptico.

²⁷⁵ Craig, Richard B., "Operación Intercepción: una política de presión internacional", en *Foro Internacional* 86, No. 2, Vol. XXII, octubre-diciembre de 1981, El Colegio de México, pp. 203 a 230.

²⁷⁶ Craig, Richard, "La campaña permanente: Mexico's antidrug campaign", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mayo de 1978, pp. 110 y 111.

La instrumentación de este programa tuvo un gran impacto en las relaciones bilaterales entre ambos países, ya que Estados Unidos percibió el esfuerzo y cooperación que estaba realizando México para erradicar el cultivo de sustancias ilegales.

El gobierno de Echeverría intensificó el programa, a fin de poner límites a un mercado que amenazaba con rebasar el control gubernamental y buscaba evitar los riesgos de una violencia organizada contra cuerpos policíacos y militares en el campo, así como pelear en contra del poder de los narcotraficantes, especialmente en los estados de Durango y Sinaloa²⁷⁷.

Pero en 1980 la operación fracasó debido a varios factores, incluyendo el clima, lo que originó el resurgimiento del tráfico ilícito de drogas en México. En 1984 incrementó la producción de estupefacientes y fue un año de gran humedad, llovió incluso en épocas de secas, ocasionando cosechas abundantes. Por lo que se realizaron vuelos a bajas alturas, hubo días nublados para el rocío aéreo y una menor adhesión del herbicida a la planta. Una variable menos natural fue que los campesinos y traficantes, redujeron los plantíos de amapola, los cuales se plantaron en todo el año en nuevas áreas: bajo los árboles, en acantilados y en altitudes de hasta 2,750 metros; a la vez que la fuerza aérea mexicana no contaba con aviones que pudieran volar y rociar el producto a esas alturas²⁷⁸.

Otro aspecto fue la ineptitud y la inadecuada administración burocrática, ya que se deterioró la coordinación que había caracterizado a la operación en sus primeros años y surgió un clima de disputas y rivalidades entre las distintas agencias y dependencias gubernamentales. En consecuencia, algunos plantíos no fueron rociados o se rociaron demasiado tarde y otros dos o tres veces. Gran parte del fracaso de este programa fue resultado de la falta de un sistema independiente de verificación e inspección aérea precisa de las zonas de cultivo. El problema de la verificación se resolvió en 1987, con la Operación Vanguardia, este acuerdo de cooperación antidrogas realizó inspecciones aéreas directas a las zonas rociadas.

El resurgimiento de Colombia como centro productor de diferentes estupefacientes elevó las posibilidades de que los traficantes mexicanos desempeñaran un papel altamente redituable en operaciones de transporte de cocaína. Como resultado de los programas de gobierno de Estados Unidos, para reforzar los mecanismos de interdicción en Florida y en la costa del Golfo, los contrabandistas cambiaron las rutas de acceso.

²⁷⁷ Lupsha, Peter, "Drug trafficking: Mexico and Colombia in comparative perspective", en *Journal of International Affairs*, 1981, pp. 99.

²⁷⁸ Craig, Richard B., *La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales* en González, Guadalupe y Tienda, Martha, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Ed. FCE, 1989, pp.103.

El deterioro económico del país también desempeñó un papel importante en la participación de esta ilícita actividad, ya que ha propiciado que los campesinos mexicanos se dediquen a esta ilícita actividad. Por lo que "si hace algunos años los campesinos consideraban que el cultivar marihuana tenían poco que perder, hoy en día consideran que no tienen absolutamente nada que perder. Por el contrario, con el valor en constante ascenso del dólar frente al peso, ellos y sus patrones, los narcotraficantes, tienen mucho que ganar"²⁷⁹.

Con los elementos anteriores la corrupción aparece abiertamente, ya que los "narcotraficantes pagan en dólares.....especialmente en las zonas productoras de estupefacientes"²⁸⁰

Cabe señalar que al final de cada sexenio los programas tienden a desactivarse. Este problema, aunado al fenómeno de la corrupción sin precedentes alcanzó niveles de deterioro durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Por lo que el fracaso de los programas antidrogas que el gobierno norteamericano ha instrumentado en México, ha propiciado la actuación directa en las estrategias para controlar el tráfico y producción de drogas, como lo demuestra el proceso de certificación²⁸¹ que el Congreso de Estados Unidos somete a México y a otros países cada año.

Al respecto, el presidente Bill Clinton señaló que el gobierno de México ha logrado un "proceso significativo" y esta "cooperando plenamente" con los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos. Asimismo, destacó como "significante" la expansión del papel de la fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, en un informe emitido por el Departamento de Estado, subrayó las acusaciones de que "la corrupción oficial permanece profundamente enraizada y resistente, y representa el mayor impedimento para un exitoso programa antinarcóticos". Asimismo, el Informe sobre Estrategia de control internacional de narcóticos de la misma instancia señaló que "ningún país en el mundo representa una amenaza más inmediata a Estados Unidos que México"²⁸².

²⁷⁹ Craig, Op. Cit., pp. 103.

²⁸⁰ Ibidem, Op. Cit., pp. 103.

²⁸¹ "El proceso de certificación fue creado por el Congreso estadounidense en 1986 como parte de una ley antidrogas más amplia que respondía -en un año electoral- a la preocupación que había mostrado los votantes por la violencia y la adicción que creaba la cocaína. Esta ley requiere que el presidente envíe anualmente al Congreso una lista de los principales países con producción y tráfico de narcóticos que no han cooperado lo suficiente en los esfuerzos de interdicción contra el narcotráfico". Véase Riordan, Roett, "El proceso de certificación y la relación México-Estados Unidos", *Este País*, No. 73, abril de 1997, pp. 37.

²⁸² Cfr. Cason, Jim, Certifica E.U. la cooperación de México, contra el narcotráfico, *La Jornada*, 2 de marzo de 1996 y; Federal News Service Group Inc., "Interview with Gen. Barry McCaffrey, Director of Nacional Drug Control Policy", en *CNN Today*, Washington, D.C., 1o. de marzo de 1996, pp. 1 a 33.

Luis González Souza señaló que "la lucha contra el narcotráfico en México depende más y más de Estados Unidos", esta dependencia necesita recursos financieros, logísticos y políticos. Asimismo, destaca "por fin, Estados Unidos promete luchar contra el narcotráfico conforme a una estrategia común con México"²⁸³. Eso es bueno porque el narcotráfico, actividad del todo transnacional, requiere de luchas multinacionales. Ahora sólo falta lo medular: que aparte de conjunta, sea una estrategia democrática. Es decir, diseñada y aplicada, en pie de igualdad, conforme a los intereses de ambas naciones. Trabajar conjuntamente pero con la vieja dinámica de opresión/sumisión no hará sino envenenar más las relaciones México-Estados Unidos, al tiempo que seguirá infructuosa la lucha antidrogas. Aislado, México no logrará que Estados Unidos rectifique. Sólo lo logrará si suma fuerzas, en primer lugar con los países latinoamericanos más afectados por el narcotráfico (y las consiguientes embestidas imperiales)"²⁸⁴.

En el Congreso estadounidense existe "un sentimiento generalizado de que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo tiene buenas intenciones pero no los medios, ni tal vez la determinación, para tomar las fuertes medidas que Washington considera se requieren para mostrar avances significativos en la reducción del tráfico de drogas a los Estados Unidos"²⁸⁵.

Por su parte, la editorial del periódico estadounidense *The New York Times* se pronunció porque el Congreso revoque la certificación de México, a menos que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo inicie acciones como "una cuidadosa limpieza de funcionarios corruptos en los programas antidrogas y como la reforma del PRI". Asimismo, señaló "Zedillo es un líder débil pero decente", para lo cual está "demasiado vinculado" con la estructura del PRI y no ha enfrentado a funcionarios estatales y federales, "cuyo fracaso en detener el narcotráfico en sus áreas de jurisdicción sugiere incompetencia o una activa complicidad"²⁸⁶.

Actualmente, los Estados Unidos utilizan el proceso de certificación, a fin de que los gobiernos de los países latinoamericanos ayuden a la detención de las actividades relacionadas con el narcotráfico. Por ello, el 26 de marzo de 1998 se volvió a certificar a México por su lucha antidrogas.

Los responsables del combate a las drogas de México y Estados Unidos autorizaron la creación de un grupo político de expertos que diseñe un mecanismo

²⁸³ "Un logro de la reciente reunión que se llevó a cabo del 16 al 18 de julio de 1996 en Washington, D.C. del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (HLCG por sus siglas en inglés)".

²⁸⁴ González Souza, Luis, "Nuestro espejo colombiano", *La Jornada*, 9 de agosto de 1996, pp. 13.

²⁸⁵ Riordan, Op. Cit., pp. 37.

²⁸⁶ Cfr. Carreño Figueras, José, "Sería inadmisibles condicionar la no descertificación", *El Universal*, 13 de marzo de 1997, pp. 1 y 12.

de evaluación bilateral de las acciones y los resultados antinarcóticos. Al respecto, el general Barry McCaffrey señaló "es mi punto de vista que esta cooperación está dando éxitos y que enterrará al proceso de certificación (antinarcóticos del gobierno estadounidense) con base en la demostrada capacidad de trabajar juntos"²⁸⁷

²⁸⁷ Cfr. Aponte, David, "Enterrará la evaluación bilateral a la certificación...", en La Jornada, 7 de abril de 1998, pp. 1 y 38.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

De acuerdo a los objetivos del trabajo se presentan las conclusiones del análisis, las cuales a su vez permitieron constatar la hipótesis de la investigación que guió la tesis.

5.1) En lo que respecta a la identificación de los temas bilaterales y el papel que ellos tienen entre México y Estados Unidos, se concluye lo siguiente:

5.1.1) Agenda bilateral e importancia del narcotráfico.

Las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, se caracterizan por múltiples cambios y diferencias, en función del contexto histórico y de los procesos por los cuales transcurren en el surgimiento y consolidación como Estados-nación. En razón de lo anterior se caracterizaron los períodos y sus diferencias en las relaciones de ambos países.

5.1.2) De la independencia hasta Juárez las relaciones bilaterales se centran en el problema del reconocimiento como nación soberana e independiente frente a los Estados Unidos y países europeos. La amenaza y la pérdida efectiva de más de la mitad del territorio nacional, la invasión y guerra con las potencias europeas por los problemas de la deuda externa y reclamaciones de guerra, son clara evidencia del costo que tuvo que pagarse para el reconocimiento del país. Después de la pérdida territorial, del imperio de Maximiliano, del reconocimiento de la deuda externa y con el surgimiento de la República Restaurada es que termina el tipo de relaciones basadas en la amenaza y el ejercicio de la fuerza, en la que el país simplemente es sujeto de los acontecimientos en una situación defensiva de sus intereses.

5.1.3) A partir del porfiriato la relación bilateral con los Estados Unidos, se establece en la búsqueda de apoyo militar y económico, así como al reconocimiento al levantamiento y gobierno de Díaz. Los requerimientos de capital y tecnología son temas centrales de la relación, lo que concuerda con los intereses de los Estados Unidos, que ha cambiado su estrategia de ocupación territorial a la económica. Las necesidades de Estados Unidos son tanto de provisión de materias primas y metales industriales como los de colocar inversiones en recursos naturales, así como en vías de comunicación y transporte.

5.1.4) Con la Revolución Mexicana las relaciones bilaterales se alteran y los problemas se entrelazan una vez más con el reconocimiento del nuevo Estado surgido del movimiento social y de su programa frente a los intereses afectados de los Estados Unidos. Situación de gran estabilidad desde los inicios del conflicto hasta el período de Madero, en el que se interviene políticamente con el apoyo a Huerta, con el objetivo de proteger sus intereses. Los problemas del

reconocimiento y legitimidad del nuevo Estado surgido de la Revolución se contraponen al propósito de mantener y proteger los intereses económicos y políticos de Estados Unidos.

Con la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos a pesar de las diferencias con el artículo 27 constitucional otorga el reconocimiento a México considerándolo su aliado, en contraparte el país establece las bases de la relación bilateral con la Doctrina Carranza que en esencia señala la autodeterminación de los pueblos con base en la soberanía nacional.

Por su parte, el gobierno obregonista rechazó el reconocimiento condicionado basado en la Doctrina Estrada, que señala que los gobiernos deben basarse en el Derecho Internacional, sin considerar ningún condicionamiento que pudiera tener los Estados Unidos para otorgarlo. A pesar de ello, acepta las negociaciones con respecto al artículo 27 constitucional y a la deuda externa mexicana, mediante las Conferencias de Bucareli. Se acuerda la indemnización de los terrenos y la no retroactividad del artículo 27 a los propietarios que detentaron la propiedad antes de 1917.

A pesar de lo anterior, en el Maximato la relación bilateral continua asociada a los problemas del artículo 27 por las disposiciones que afectan a los intereses de los Estados Unidos. No obstante, la negociación permite zanjar las diferencias otorgando Calles concesiones a las empresas petroleras con derecho a perpetuidad quedando pendiente el pago de la deuda externa y las reclamaciones de la Revolución Mexicana. El acercamiento con los Estados Unidos, permitió que México fuera aceptado en la Sociedad de Naciones, logrando un prestigio internacional por los principios de la política exterior de "no intervención y autodeterminación de los pueblos".

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y el acercamiento de los Estados Unidos y México, las relaciones bilaterales se caracterizaron por las fricciones que causa la expropiación petrolera, ya que el gobierno estadounidense a pesar de ver afectados sus intereses privilegió la cercanía con México por el conflicto bélico. Por tanto, las relaciones entre ambos países se concentraron en la cooperación bélica con el suministro de productos industriales e insumos, en el que el asunto del petróleo quedo pendiente. En esas condiciones, las relaciones bilaterales se orientaron a fortalecer el carácter de socio industrial de México con respecto a los Estados Unidos, a fin de garantizar su papel de aliado. A partir de ese momento el aspecto dominante de la relación bilateral hasta la actualidad corresponde a temas netamente económicos en donde la asociación y los intereses mutuos determinan al resto de los problemas bilaterales que enfrentan ambos países.

No es si no hasta el período de Díaz Ordaz en que aparece el narcotráfico, como uno de los temas de la relación bilateral.

5.1.5) Desde la década de 1970, la inestabilidad de la economía mexicana requiere continuamente de que los temas de la relación bilateral se concentren en los aspectos del desarrollo económico buscando el apoyo de los Estados Unidos para el financiamiento, primero a través del FMI durante los periodos de Echeverría y López Portillo y posteriormente, en forma directa. De tal forma que la enorme crisis financiera a partir de 1982 da lugar a una nueva etapa en las relaciones de México y los Estados Unidos, ya que el problema de la deuda y las cuestiones del desarrollo, a partir de ese momento van a ser los rasgos permanentes de la agenda bilateral, por supuesto subordinada al predominio y hegemonía de los intereses de los Estados Unidos.

En ese contexto, a partir del año de 1980, vuelve a aparecer como tema importante de la agenda bilateral: el narcotráfico. Esta preocupación se asocia a la de la situación política en México, sobre todo en lo que empieza a manifestarse como una debilidad estructural del sistema político.

Esto significa que ante la amenaza a sus intereses y la imposibilidad de tener injerencia, la agenda bilateral en torno al problema del narcotráfico adquiere cada vez mayor importancia, lo cual justifica la participación y preeminencia de los intereses norteamericanos y la necesidad de influir en el sistema político mexicano. Las acciones se justifican debido a la participación y corrupción en el tráfico de drogas de funcionarios y policías.

5.1.6) El gobierno de Carlos Salinas se caracterizó desde su inicio por una estrecha colaboración en las relaciones bilaterales centrado en el desarrollo económico y en la negociación de la deuda, lo que económicamente se traduce en una apertura económica pacífica que conviniera a los intereses estadounidenses. Esta colaboración se dio también en relación a los problemas en torno al tráfico ilegal de drogas.

El presidente Bush reforzó las medidas en contra del narcotráfico, solicitando al Congreso estadounidense proporcionar ayuda a México para combatir al narcotráfico. La migración y el tráfico ilícito de estupefacientes, han provocado fricciones en ambos países.

El mayor esfuerzo de la relación bilateral se concentró en el TLC, con lo que se aseguraría el continuo ingreso de capitales externos, el manejo adecuado de las finanzas y la deuda, y finalmente el tránsito de México al primer mundo. El TLC se convirtió en una estrategia de Estados Unidos para la estabilidad de México. Además, si se consolidaba el desarrollo económico en México por medio del TLC, se propiciaría la apertura democrática.

5.1.7) En el gobierno de Ernesto Zedillo, nuevamente la relación bilateral se centra en el apoyo financiero que requirió el país para solventar el llamado "error

de diciembre”, lo que demandó un apoyo de más de 50 mil millones de dólares dejando en garantía el petróleo.

Sin embargo, se utilizan como elementos adicionales de control político en la agenda bilateral los temas de la migración y el narcotráfico, dados los problemas económicos y financieros de México, así como la recaída y pérdida que presentó el partido gobernante por la crisis económica que se enfrenta.

Lo anterior muestra claramente la relación entre los temas de la agenda bilateral y los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, los cuales tanto por razones económicas como por políticas se caracterizan por la búsqueda del control y la injerencia en la seguridad nacional de México.

5.2) En lo concerniente a examinar la política de seguridad nacional de Estados Unidos y líneas de acción y su relación con el narcotráfico, se concluye lo siguiente:

5.2.1) Después de la independencia, el interés nacional de Estados Unidos fue redefinido para evitar la presencia europea en el Continente Americano. Por lo que en el período de 1790 hasta 1870, los presidentes norteamericanos tenían como prioritario mantener a salvo las fronteras nacionales y preservar la unión de los Estados, como condición indispensable para proteger la seguridad nacional.

La necesidad de preservar la unión propició su integración federal y expansión territorial. Por lo que este país tuvo que ampliar sus fronteras y transformar el territorio adquirido en Estados federados. Esta política de expansión dominó la primera mitad del siglo XIX y se complementó con la defensa contra los países europeos, a fin de poder consolidar su expansión en el Continente. Por lo que el gobierno estadounidense señaló que cualquier intervención por parte de una potencia extranjera en el Continente Americano afectaría la seguridad de los Estados Unidos; este principio fue plasmado en la Doctrina Monroe “América para los americanos”.

El propósito de la Doctrina Monroe era contrarrestar y tener bajo control político y militar a los países del área que presenten insurrecciones motivadas por los conflictos sociales. Dado que de no hacerlo afectaría su seguridad. De aquí que la seguridad estadounidense fue entendida en términos de la seguridad y estabilidad de gobiernos amigos de los demás países del Continente Americano. Esta doctrina se combinó con el corolario del presidente Theodore Roosevelt, en la cual los Estados Unidos se consideraban responsables de que las repúblicas latinoamericanas cumplieran con sus obligaciones internacionales.

5.2.1.1) A partir del conflicto de la Primera Guerra Mundial hasta la segunda conflagración, la política de seguridad nacional de Estados Unidos dependía de las condiciones externas e internas del hemisferio occidental.

La reorientación de la política de seguridad nacional fue modificada temporalmente por la Primera Guerra Mundial, durante la cual la política de seguridad nacional se asociaba al triunfo de la Gran Bretaña. Asimismo, consideraba que una victoria alemana sobre el resto de Europa amenazaba la seguridad de los Estados Unidos. El inicio de la Primera Guerra Mundial en Europa se caracterizó porque Alemania intentó mantener fuera del conflicto a Estados Unidos, mientras que Gran Bretaña lo requería. Durante 1917, el presidente Woodrow Wilson promovió la situación bélica como necesaria para garantizar la democracia. Al concluir la Primera Guerra Mundial, el gobierno estadounidense volvió a su política tradicional, hasta 1930.

A partir de los inicios de la Segunda Guerra Mundial y con el ataque de los japoneses a la base norteamericana de Pearl Harbor, la política de seguridad nacional se asocia a su alianza con la Unión Soviética y con los países europeos aliados en contra de las naciones del Eje.

No obstante, con el término del conflicto bélico las diferencias entre el bloque soviético y el norteamericano se manifestaron, por su surgimiento como potencias militares en la ámbito internacional y su confrontación por el dominio mundial, lo que conforma el preludio de la Guerra Fría entre ambos países a partir de 1945.

5.2.1.2) De 1945 a 1980 la política de seguridad nacional se basa en la Guerra Fría, ya que se consideraba que el mundo estaba dividido en dos esferas: la socialista y la capitalista, entre las que no habría posibilidad de coexistencia pacífica. Además que la URSS haría todo lo posible para fortalecer el ámbito socialista para intentar dividir y debilitar a los países capitalistas. Lo que se confrontaba con el proyecto político e ideológico de los Estados Unidos, sobre el "mundo libre". Por lo que de hecho implicaba una aceptación tácita de la distribución de territorios y áreas de influencia, en las cuales el conflicto se manifestaba en forma encubierta mediante la llamada Guerra Fría.

La seguridad nacional de Estados Unidos se basó en la política de contención. Ésta era más que una doctrina diplomática, era también una política y una estrategia militar. La cual se instrumentó por una parte como una política de disuasión para detener el avance de la URSS, mediante la intimidación nuclear, consistente en el uso de la bomba atómica que utilizó en 1945 en Japón. Los objetivos eran los de restaurar el balance del poder, a través del fortalecimiento de los países y áreas amenazadas; y la reducción del poder de maniobra soviética explotando las tensiones en el interior del reciente campo comunista.

Esta concepción de la seguridad nacional, consideraba como amenaza principal el avance del comunismo, por lo que se convirtió en defensor del "mundo libre" para lo cual se desarrolló la carrera armamentista, debido a que la seguridad nacional de los Estados Unidos dependía de la independencia y la libertad de la esfera

soviética de un gran número de Estados, muchos de ellos fuera del Continente Americano.

Esta política se asocia desde inicios de la década de 1950 a la salud de la economía estadounidense, lo que propicia la relación entre la economía de guerra y el armamentismo, teniendo como eje la política de seguridad nacional.

Destaca que sólo a partir de 1959 se da una importancia estratégica a América Latina para la seguridad de los Estados Unidos, debido a la Revolución Cubana. De aquí que la política de seguridad se caracterizó por la política de la Contención Simétrica, la cual consistía en propiciar un equilibrio militar entre los dos bloques.

Sin embargo, Estados Unidos no tenía una política para detener la amenaza soviética en los países subdesarrollados. Contrastando con la de la URSS, que se basaba en la subversión y la agresión encubierta, alimentada por los problemas del desarrollo económico y social, es decir por las condiciones de pobreza y desigualdad de los países.

De aquí, que Estados Unidos integró en su política de seguridad nacional el apoyo al desarrollo económico y social, principalmente de los países de la región, que se instrumentó a través de la Alianza para el Progreso, a fin de influir en las relaciones con los países latinoamericanos. Dicha alianza sirvió para impulsar el desarrollo económico y social en la zona, mediante la ayuda oficial y de reformas estructurales internas. Lo que permitió que Cuba quedara aislado del resto de los Estados del Continente.

La política de apoyo económico y social se combinó con el adiestramiento de militares latinoamericanos por parte de los altos mandos del ejército estadounidense, a fin de enseñar a los soldados latinos la amenaza que representaba el comunismo para sus Estados, capacitándolos en estrategias de contrainsurgencia y enfrentamiento en contra de guerrillas.

Cabe destacar la utilización de la política de apoyo al desarrollo económico y social y su condicionamiento por la amenaza a su seguridad nacional. Dado que dicha política sólo se instrumentó cuando se vio amenazada la seguridad nacional de los Estados Unidos por la expansión de la Revolución Cubana a los países pobres de América Latina.

Resalta la política consistente de Estados Unidos, dado que trece años antes, al terminar la Segunda Guerra Mundial, desarrolló el Plan Marshall que además del apoyo militar, contenía ayuda crediticia y económica para la reconstrucción de las democracias occidentales favorables a la política proclamada por los Estados Unidos.

La crisis internacional del petróleo reorientó en cierta forma la política de seguridad nacional para los Estados Unidos durante el gobierno de Gerald R. Ford, a fin de fortalecer los lazos políticos y económicos con los Estados del tercer mundo y en especial con aquellos países latinoamericanos productores de hidrocarburos.

A finales de la administración de Jimmy Carter, Centroamérica se convirtió por segunda vez, después de la revolución cubana, en el tema fundamental de la política exterior de los Estados Unidos, ya que estalló la Revolución en Nicaragua en 1979 y El Salvador estaba bajo la amenaza de una guerrilla. Ambos hechos fueron considerados como peligrosos para la seguridad estadounidense, ya que podría ocasionar un efecto domino en la región.

5.2.1.3) La política de seguridad nacional de 1980 a 1989, se caracteriza por enfrentar las amenazas internas y externas, por lo que por una parte se orienta a la reconstrucción de la economía de Estados Unidos y de los países occidentales y por la otra, al rearme y al poder militar. El gobierno estadounidense quería recuperar la hegemonía de su país frente al mundo comunista. Particularmente, se ve reforzada por el avance de gobiernos izquierdistas y movimientos guerrilleros en Centroamérica y el Caribe.

De aquí que se buscó la fortaleza militar, el fortalecimiento de las alianzas y las relaciones bilaterales con los Estados amigos, promoviendo el progreso, en un ambiente de cambio pacífico entre los países menos industrializados; además de establecer una relación con la URSS, mediante el uso de la fuerza.

Con lo anterior, el presidente estadounidense Ronald Reagan logró la disminución de las tensiones mediante las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sobre los conflictos regionales, el control de armas y los derechos humanos.

Por otra parte, instrumentó la política de Conflictos de Baja Intensidad (CBI), cuyo objetivo eran las confrontaciones que se desarrollan en los países del tercer mundo y que se caracteriza, además de su componente militar por su contenido ideológico, a través de la asistencia externa.

5.2.1.4) La seguridad nacional a partir de 1989 hasta la actualidad, se caracteriza por la reorientación de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, de una política de contención y conquista militar a la de establecer alianzas y consensos, propiciando el desarrollo del capitalismo democrático acordes en lo político y lo económico al norteamericano. Por otra parte, se concentra en el control y participación de los conflictos regionales.

El ámbito internacional y los drásticos cambios en la Unión Soviética, así como la caída del mundo bipolar y el debilitamiento del socialismo como sistema global

propician la expansión de los intereses de los Estados Unidos. No obstante, nuevas amenazas a la seguridad nacional surgen, desde los inicios de la década de 1980, como son los conflictos regionales, el terrorismo y el narcotráfico.

Por lo que la seguridad nacional de Estados Unidos los integra, reorientando esta política con prioridad en América Latina, a fin de reformar el Estado y el capitalismo de los países del Sur del Continente. Lo que se justifica ante la nueva problemática que vive América Latina producto del terrorismo, movimientos de la teología de la liberación, narcotráfico, migración, refugiados, así como la inestabilidad política y económica de los países más pobres.

En el nuevo orden internacional, la seguridad nacional se orienta al control sobre los conflictos regionales que se desarrollan en los Estados del tercer mundo, lo que podría afectar los intereses de Estados Unidos. La inestabilidad en áreas y Estados agitados por diversos factores como la pobreza, la injusticia, nacionalismos y movimientos religiosos, representan un peligro debido a la expansión de fuerzas armadas regionales, lo que propicia la desestabilización y el terrorismo.

5.3) La política de seguridad nacional de México y el narcotráfico.

5.3.1) Desde el surgimiento del México independiente hasta el gobierno de Benito Juárez, la seguridad nacional del país dependía principalmente de mantener la concertación pacífica con los Estados Unidos y las potencias europeas, otorgándoles concesiones y derechos para apropiarse del territorio y recursos naturales.

No obstante, no es sino hasta la instalación de la República Restaurada con Juárez, alrededor de 60 años después del movimiento de Independencia, en el que se logra la unidad territorial y política del país.

La concentración del poder político y militar, posibilitó el constituir un Estado unido y fuerte. La integración territorial y política permitió el surgimiento y consolidación del Estado nacional mexicano, creando las condiciones para la seguridad nacional, primero en términos nacionales y posteriormente con respecto a las amenazas externas.

En consecuencia, la política de seguridad nacional para los gobiernos liberales se basaba en negociar la deuda externa con las potencias extranjeras, mientras que internamente se consolidaba el poder político y su control sobre los sectores sociales, económicos y políticamente dominantes, de los cuales destacaba el ejército.

5.3.2) Durante el porfiriato, la seguridad nacional da prioridad a la amenaza externa de los Estados Unidos, por lo que se dio importancia a la fortaleza interna

en lo económico, político y social, para lo cual se establecieron alianzas con los grupos económicamente dominantes a la vez que se promovía el acercamiento con las potencias europeas. Por otra parte, la estabilidad del país se mantuvo por el fuerte control del poder político y militar. Los derechos e intereses de campesinos y obreros no se consideraron, ya que se subordinaron a los dominantes.

5.3.3) Con el surgimiento y desarrollo de la Revolución, el país se enfrenta a una guerra civil, en la que se exige un cambio del proyecto nacional, lo que requiere de un nuevo pacto social, en el que la seguridad nacional depende de los acuerdos sociales y de un Estado federal fuerte que evite la sobreexplotación de trabajadores y campesinos, garantizando sus derechos a la tierra, a la libertad, a la educación y al desarrollo nacional. Por lo que la seguridad nacional se concibe en contra de la explotación de trabajadores y campesinos del país con libertad política y democracia, lo que implica soberanía nacional e independencia económica y política. Todo lo cual se resume en una gran alianza social representada en un nuevo Estado con un proyecto nacional, el que desde su instauración entra en conflicto con la seguridad nacional de Estados Unidos.

5.3.4) De los gobiernos revolucionarios hasta el cardenismo, la seguridad nacional se caracterizó prioritariamente por la búsqueda de la paz e integración social y política del nuevo Estado que posibilitara acabar con las divisiones internas y las amenazas externas.

A partir de la década de 1920, los políticos mexicanos se orientaron a la recuperación y al crecimiento del país.

El objetivo principal después de la Revolución fue la paz social. Para los dirigentes nacionales en lucha por el poder, la seguridad nacional equivalió a la paz pública. Al término de los acontecimientos por los años de destrucción y guerra civil, los gobernantes mexicanos otorgaron más énfasis al desarrollo económico, político y social, preocupación contemplada en el artículo 5o. de la nueva Constitución, confiéndole al Estado la responsabilidad de supervisar el desarrollo de la nación. El nuevo Estado concebía al gobierno, como el responsable de promover el crecimiento económico y una distribución equitativa de los beneficios, de tal forma que el desarrollo en su conjunto contribuyera a fortalecer la situación democrática y la soberanía del país. En esta concepción, la seguridad nacional se concebía como la consolidación política y económica interna mediante la unidad de los sectores sociales del país, a través del establecimiento de un Estado fuerte con un sistema presidencialista y de partido único que garantizara la fortaleza interna para enfrentar con éxito tanto las divisiones internas como las amenazas externas.

La consolidación de la estructura del sistema político conforme al modelo revolucionario nacional de desarrollo, se logró en el cardenismo, que es el período

en el que las condiciones internas crearon e integraron a las instituciones políticas, económicas y sociales, además de establecer las bases y funciones del nuevo Estado. Sin duda esto fue posible porque la situación del conflicto internacional requería de la alianza entre México y Estados Unidos, por el suministro petrolero.

5.3.5) De la posguerra hasta José López Portillo se pretende mantener el modelo nacionalista, no obstante, la incapacidad del Estado mexicano de cumplir con las promesas revolucionarias.

La seguridad nacional del país en el período depende de la capacidad de los gobiernos en el poder de mantener la autonomía relativa en sus decisiones frente al expansionismo de Estados Unidos, el cual utiliza diversos mecanismos como la Alianza para el Progreso, apoyos crediticios y de asistencia técnica, así como su influencia en los organismos internacionales como son el BID y FMI.

Este período se caracteriza por drásticos cambios en la seguridad nacional del país, en la que los problemas económicos y financieros son determinantes para el tipo de relación que se establece con los Estados Unidos. De hecho, se privilegia la seguridad nacional basada en la solución de los problemas de la economía, subestimando los políticamente tradicionales, como es el caso de la soberanía nacional e incluso la propiedad estatal sobre los recursos naturales. La reorientación económica implica la subordinación política y la transformación de las prioridades en la política de la seguridad nacional de lo estrictamente político a lo económico.

5.4) Vinculación entre las relaciones bilaterales, políticas de seguridad nacional de México y Estados Unidos y narcotráfico.

5.4.1) Durante los gobiernos revolucionarios hasta el cardenismo no se establece un vínculo directo entre ellos. La política de seguridad nacional de ambos países y la de narcotráfico se caracteriza porque este último surge como una amenaza externa y de carácter internacional, que en forma multilateral se establece para todos los gobiernos a nivel internacional.

5.4.2) La seguridad nacional a partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho hasta Díaz Ordaz busca la unidad nacional y se basa en el desarrollo económico del país asociado con el de los Estados Unidos. En lo económico, el desarrollo se basa en la expansión de la industria y el crecimiento del mercado interno mediante el impulso de la actividad privada y con la colaboración entre el Estado y el capital privado nacional lo que conforma un modelo de economía mixta. En lo político, el modelo se basa en la conciliación de intereses entre el capital y el trabajo, a través del sistema político corporativista mediante el partido único y el sistema presidencialista. Dicho modelo contaba con el apoyo y la asociación a la política de seguridad de los Estados Unidos, la cual consideraba a México como socio,

aliado y vecino, por lo que los problemas que afectaran a Estados Unidos y que se originaran en México eran materia de seguridad nacional a los que se tenía que subordinar el país; el caso más claro era el del narcotráfico.

El cultivo y el tráfico clandestinos de narcóticos aumentó después de la Segunda Guerra Mundial a pesar de que México lanzó su primera campaña de combate al narcotráfico a nivel nacional en 1948. De tal forma que los Estados Unidos, discutieron la posibilidad de llevar a cabo operaciones de inspección en la frontera en busca de estupefacientes. De aquí que se iniciaran medidas unilaterales de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico en México, lo que se convino con la falta de equipo para realizar las operaciones en el país en la década de 1950, a fin de combatir la producción y tráfico de estupefacientes. Esto propició que la política fuera orientada por los Estados Unidos e incluso, quedó bajo la supervisión crítica y creciente del Congreso norteamericano. La política intervencionista del vecino del norte en el país tomando como justificación el narcotráfico se evidenció porque se argumentó que la mayoría de los estupefacientes ilícitos que se encontraban en el mercado estadounidense provenían de México.

En consecuencia, a fines de 1961, México empezó a adquirir de Estados Unidos el equipo necesario para realizar una campaña efectiva. Los resultados fueron sorprendentes, particularmente en términos de la cantidad de plantíos de opio que fueron destruidos. Sin embargo, la demanda en Estados Unidos aumentaba, ya que cada vez mayores flujos de marihuana y heroína entraron a Estados Unidos durante 1970.

Por lo que en septiembre de 1969, se realizó la Operación Intercepción, que a pesar de la política de seguridad nacional de México, fue tomada como acción unilateral de los Estados Unidos trastocando por meses la vida de la frontera norte de México.

Ante el fracaso de la política antinarcóticos, el gobierno estadounidense apoyado por el Departamento de Estado y otros representantes, interesados más en la cooperación que en la confrontación, elaboraron un plan supuestamente más efectivo y aceptable para los mexicanos. Por lo que en octubre de ese mismo año se dio a conocer la Operación Cooperación, a fin de que las agencias estadounidenses y mexicanas efectuaran operaciones conjuntas diseñadas para reducir la introducción encubierta de drogas.

En consecuencia, la política de seguridad nacional de Estados Unidos de hecho imponía sus decisiones en contra del narcotráfico en México, lo que se posibilitaba también por la dependencia económica y de equipo que requería el país para su combate. Por tanto, a pesar de no considerarse en la agenda bilateral el tema de narcotráfico tanto para México como para los Estados Unidos era inherente a su seguridad nacional, de aquí que se aceptara su intromisión en el país

asumiéndola como una forma de cooperación y de buena voluntad entre países amigos.

No obstante, la seguridad nacional de México se vio amenazada internamente por los reclamos que el sector estudiantil presentó en las calles contra el *statu quo*. La respuesta del gobierno fue la represión abierta. Esta situación propició la pérdida de la legitimidad del poder político tanto del sistema presidencialista como del partido de Estado. El programa de la revolución institucionalizada mostró su incapacidad de respuesta frente a las demandas de los obreros, campesinos y estudiantes que reclamaban la coherencia política que el gobierno en el poder utilizaba como justificación de su legitimidad. El reclamo era de democracia y participación, demandas que ni el sistema político ni el partido oficial podían satisfacer, lo que ocasionó el cisma político, así como el inicio y desarrollo de la oposición política. Ante lo cual se propician los intentos para retomar el programa de la Revolución Mexicana, propósitos que son proclamados por el nuevo candidato del sistema político nacional, Luis Echeverría Álvarez.

Situación que da lugar a un cambio de la política de seguridad nacional privilegiando la unidad interna y modificando las relaciones con los Estados Unidos.

5.4.3) La seguridad nacional en los gobiernos de Echeverría y López Portillo, se orienta a disminuir las amenazas internas tanto mediante el impulso del desarrollo económico como a través de la conciliación e integración política.

En este contexto, la seguridad nacional en el echeverrismo se orientó a contener a la disidencia, que como foquismo guerrillero atentaría contra el sistema político mexicano, que mostraba su incapacidad para coaptar o controlar a los disidentes izquierdistas.

El régimen de Echeverría pretendió dar respuesta política y económica a las nuevas demandas sociales, a través del desarrollo compartido, tratando de retomar el modelo de la Revolución Mexicana, en donde el Estado tiene el papel y alianza central con los trabajadores, obreros y campesinos, gravando al capital privado y realizando la reforma agraria. Lo que propició un ambiente de descomposición política por la organización de los partidos de izquierda, la aparición de la guerrilla y las presiones del gobierno de los Estados Unidos. Por lo que la política de seguridad nacional en el echeverrismo radicaba en el fortalecimiento del modelo nacional, surgido de la Revolución Mexicana con la alianza de campesinos y trabajadores, así como la disminución de la dependencia relativa de Estados Unidos, al buscar alianzas con otros países del tercer mundo.

Cabe destacar que en lo económico implicó el endeudamiento del Estado y propició la inflación, que aunado a la crisis económica de la caída de la producción e insuficiencia de las exportaciones para financiar las importaciones se

mezclaba con la crisis política, todo lo cual ocasionó la especulación y fuga de capitales propiciando la devaluación.

El modelo echeverrista desembocó en una crisis económica, política y social, cuyos últimos efectos se manifestaron en la devaluación de 1976. Por primera vez después de 25 años la moneda nacional se devaluaba y el país enfrentaba una inflación sin precedentes.

El país se encontraba políticamente dividido y económicamente debilitado, lo que requirió del apoyo de los organismos internacionales y de la conciliación política, modelo que en los primeros años de gobierno, lleva a cabo López Portillo.

La seguridad nacional se veía amenazada tanto por la inestabilidad interna como por las relaciones con el exterior; el sistema político manifestaba una clara descomposición, con la permanencia y crecimiento de las guerrillas por lo que López Portillo promovió la reforma política en la que se daba acceso a la organización política de la oposición mediante el sistema de partidos para competir por el poder político.

En este contexto, surgen los esfuerzos de modernización y profesionalización en las agencias de la seguridad nacional.

No obstante, las principales medidas de la administración se orientaron a garantizar la cohesión interna y detener las amenazas a la seguridad nacional, en términos de la gobernabilidad y la participación política de todos los sectores para involucrarlos en el sistema de toma de decisiones políticamente establecido en el país.

De hecho, la reforma política fue una respuesta institucional de la crisis de 1968 y la reforma electoral estableció los requerimientos para la condición legal de los partidos y asociaciones políticas de la oposición.

En el aspecto económico, la seguridad nacional se concebía a través de impulsar la actividad económica y las mejoras en el desarrollo económico y social del país, por lo que la estrategia del desarrollo petrolero buscaba el generar los empleos y el crecimiento industrial teniendo como guía la economía estatal. Los problemas de la caída de los precios del petróleo y el encarecimiento del crédito hicieron imposible dicha estrategia, lo que propició una nueva crisis económica y que una vez más la seguridad nacional del país dependía tanto del apoyo externo como del control político y el descontento de la población a nivel interno.

A partir de Echeverría y a pesar de las diferencias políticas, la cooperación en el narcotráfico y la imposición de los programas de los Estados Unidos para su control en el territorio nacional se continuo con la Operación Cóndor que se inició en 1970, la cual consistió en el rocío aéreo de herbicidas en cultivos de mariguana

y amapola con el apoyo de instancias gubernamentales y grupos policíacos antinarcóticos de México y Estados Unidos.

Cabe destacar que México adquirió de los Estados Unidos una flotilla de aviones y mejor equipada de todas las fuerzas aéreas de América Latina; y la instrumentación del programa de rocío aéreo de herbicidas fue el más importante en cuanto a cooperación e instrumentación, ya que tenía la ventaja de ser impersonal y antiséptico.

La instrumentación de este programa tuvo un gran impacto en las relaciones bilaterales, ya que Estados Unidos percibió el esfuerzo y cooperación que realizó México para erradicar el cultivo de sustancias ilegales.

El gobierno de López Portillo intensificó el programa, a fin de poner límites a un mercado que amenazaba con rebasar el control gubernamental y buscaba evitar los riesgos de una violencia organizada contra cuerpos policíacos y militares en el campo, así como luchar en contra del poder de los narcotraficantes, especialmente en los estados de Durango y Sinaloa.

Sin embargo, en 1980 la operación fracasó debido a varios factores, incluyendo el clima, lo que originó el resurgimiento del tráfico ilícito de drogas en México.

A partir de ese año, la relación entre política de seguridad nacional y narcotráfico se hace estrecha, dado que Estados Unidos considera que los problemas de las drogas se debe a la oferta creciente de los países productores, mientras que para el gobierno mexicano la demanda de la sociedad estadounidense es el motor del tráfico ilícito de drogas hacia ese país.

Es importante señalar que el avance del narcotráfico en México y la corrupción que ha generado en las autoridades mexicanas, es uno de los problemas que afectaron la relación bilateral a principios de la década de 1980.

Asimismo, la relación bilateral se agudizó debido al asesinato de Enrique Camarena Salazar, agente de la *DEA* en febrero de 1985 a manos de policías mexicanos. Este incidente ocasionó que las críticas hacia el gobierno mexicano se hicieran más fuertes y con ella la administración de Reagan confirmaba la participación de altas autoridades gubernamentales coludidas con el narcotráfico.

Pero en 1986, las tensiones entre ambos países aumentaron, ya que el presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado estadounidense, acusó de corrupción y participación en el tráfico de drogas a funcionarios mexicanos.

Debido al fracaso del programa de la Operación Cóndor, el cual se debió a la falta de un sistema independiente de verificación e inspección aérea precisa de las

zonas de cultivo. Por lo que el problema de la verificación se resolvió en 1987, con la Operación Vanguardia, este acuerdo de cooperación antidrogas realizó inspecciones aéreas directas a las zonas rociadas.

5.4.4) La seguridad nacional en los regímenes de De la Madrid y Salinas de Gortari, se caracterizó por el cambio del nuevo modelo nacional de desarrollo, basado en la ideología neoliberal, la cual tuvo como objetivo que la economía se orientará en función del comportamiento del mercado, lo que suponía el retiro y la disminución de la participación del Estado en la economía nacional. En consecuencia, las decisiones se dirigieron hacia la liberalización de la economía y a la reducción de la participación del Estado.

Este modelo dependía de las exportaciones manufactureras, particularmente en actividades de reducida intensidad de capital y abundante mano de obra, para aprovechar las ventajas de los bajos costos y la proximidad del mercado norteamericano. Lo que se pretendía lograr era una eficiente producción nacional, a fin de alcanzar una efectiva inserción competitiva en el mercado internacional, que permitiera sustituir las exportaciones de petróleo.

Además de las amenazas a la seguridad nacional provenientes de la debilidad económica interna, influyó la situación de inestabilidad política y el conflicto militar en Centroamérica. Las guerras internas en esta región y la intervención indirecta de Estados Unidos, propiciaron la percepción de un potencial escenario en el sureste mexicano, lo cual se unía a la amenaza del narcotráfico. Lo que originó que en el año de 1988, se incluyera al narcotráfico como principal amenaza a la seguridad nacional mexicana.

En este sentido, la seguridad nacional en la administración de De la Madrid, se relacionaba con los problemas de la política económica, con la aparición de brotes de inconformidad y por la conflictiva situación centroamericana.

No obstante, las consecuencias económicas y sociales que provocó la política económica condujo a importantes cambios en el sistema político.

Las políticas de austeridad, inflación y deuda, afectaron el poder de compra de los trabajadores y el nivel de vida de la mayoría de la población. Esto provocó un profundo descontento y el debilitamiento del predominio del partido único y del sistema presidencialista. Lo que propició un incremento del desempleo y del descenso de los niveles de vida, traduciéndose en un creciente descontento social e inestabilidad política que desembocó en la proliferación de partidos políticos de oposición y de movimientos guerrilleros, así como en el fortalecimiento del sistema político de partidos de izquierda y en la pérdida de votos del partido oficial. El sistema de partido único y el régimen presidencialista se debilitaba con una creciente oposición lo que ponía en duda el apoyo de los Estados Unidos.

Esta administración se caracterizó por los problemas económicos y sociales que prevalecían en el país. La crisis mexicana ocasionó que diversos sectores del gobierno estadounidense calificaran al gobierno mexicano de corrupto y que estaba siendo penetrado por el narcotráfico. Por lo que Estados Unidos inició acciones para influir en la política interna y externa de México.

El período de De la Madrid inició una revolución silenciosa que cambió el pacto social y los principios básicos de la Revolución Mexicana, acción que fue desarrollada y consolidada en el régimen de Carlos Salinas de Gortari. De hecho, los cambios desde arriba, se asociaron a los intereses de minorías dominantes, que privilegiaron la seguridad nacional en términos de viabilidad y de desarrollo económico asociado al de los Estados Unidos y con el control de la disidencia interna. Sin embargo, el deterioro y el avasallamiento de los intereses de los grupos sociales, así como el carácter asimétrico y antidemocrático de las decisiones políticas adoptadas propician la inconformidad y la fractura del sistema político de partido único de Estado, lo que genera el cisma político e institucional de México al término del salinismo.

La seguridad del país radicaba en la conciliación y legitimidad de Carlos Salinas de Gortari y del sistema político, lo cual no era posible si no se retomaba el crecimiento y el Estado no impulsaba los programas sociales. Por lo que se continuó con la liberalización de la economía, se renegoció la deuda, ampliando los plazos para su pago y liberando recursos para los gastos sociales.

La administración de Salinas de Gortari enfrentó la crisis económica y financiera, la cual tuvo que ser resuelta, a fin de restaurar el crecimiento económico. Su política fue la continuación y consolidación de la del régimen anterior.

Económicamente, el modelo pretendía controlar la inflación, aumentar el empleo, evitar la devaluación con la entrada de la inversión extranjera directa y la privatización y venta de las empresas estatales, a fin de reforzar la confianza de los inversionistas del exterior y la entrada de capitales. Lo anterior se combinó con el impulso a los programas sociales, como fue Solidaridad. Lo que trajo como consecuencia el crecimiento económico, la disminución de la inflación y la estabilización del tipo de cambio. A la vez que se impulsaban los programas sociales, provocando un favorable cambio en la opinión política de la mayoría de la población, lo que disminuyó el poder e influencia de los partidos de oposición.

Sin embargo, el descontento social y la descomposición política aparecieron, los problemas sociales renacieron debido a que los beneficios del modelo no llegaron a todos los sectores sociales. Primero, el surgimiento en el estado de Chiapas del movimiento guerrillero denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); posteriormente en Guerrero y Oaxaca surgiría el Ejército Popular Revolucionario (ERP).

La descomposición política apareció como una escalada de violencia y corrupción de las autoridades políticas, policiales y militares. Clara evidencia fueron los asesinatos del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo; y los del candidato presidencial y secretario general del PRI, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

Estos acontecimientos propiciaron un cambio fundamental en la política de seguridad nacional y su relación con el narcotráfico, ya que uno de los fines de la seguridad es "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional".

En este contexto, el problema del narcotráfico se consideró un asunto de seguridad nacional para México, principalmente por la capacidad de los narcotraficantes de controlar partes del aparato estatal y de la administración gubernamental.

El régimen de Salinas de Gortari fortaleció la influencia y activismo de diversas agencias del aparato de seguridad nacional de Estados Unidos en México. Aunque la presencia de éstas no es nueva, en ese sexenio su influencia crece en tamaño y sofisticación. Lo que demuestra la alianza entre Salinas y Bush, que se expresa claramente con el comienzo de la negociación para el TLC. De aquí que se establezca la relación entre los acuerdos comerciales y los de la seguridad nacional de los Estados Unidos, considerando como aspecto fundamental el de la lucha contra el narcotráfico.

Destaca este hecho, ya que por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el gobierno mexicano acepta la instalación de equipos militares estadounidenses en el territorio, así como el sobrevuelo de aviones de percepción remota para combatir el tráfico aéreo de drogas.

La importancia de México en el control de drogas y la preocupación de este problema por parte de Estados Unidos se puso de manifiesto cuando el gobierno de Bush proporcionó aviones a México, entrenamiento y equipo para el combate contra las drogas, ejerciendo una presión diplomática sobre México para que redoblara sus esfuerzos, a fin de destruir los plantíos de amapola, mariguana e interceptar en flujo de drogas ilícitas.

Sin embargo, el narcotráfico aumentó en México y éste se constituyó como el primer puente de la cocaína colombiana hacia Estados Unidos, esto fue posible por la complicidad de las autoridades encargadas de combatirlo.

Cabe destacar que los asesinatos y la corrupción de las autoridades políticas, policiales y militares, al finalizar el sexenio de Salinas de Gortari, muestran la debilidad del sistema y la penetración del narcotráfico.

La importancia del narcotráfico y su relación con los problemas del desarrollo es cada vez más estrecha, ya que constantemente se realizan reuniones entre los países para analizar los problemas del narcotráfico, asociados a la democracia, libre comercio, migración y la creación de un sistema más eficiente de seguridad hemisférica.

Pero a medida que se debilita el Estado los procesos de corrupción y la expansión de los grupos de narcotraficantes crece y penetra a las más altas esferas del poder, de tal manera que se encuentran coludidos con las autoridades. Estos acontecimientos enmarcan tanto la descomposición política y social, así como hacen evidentes los procesos de colombialización asociados a la penetración del narcotráfico. Lo cual muestra la descomposición e introducción de este.

A partir de De la Madrid aunado a la crisis económica, social y política se da un incremento en el narcotráfico, en el que la corrupción de las autoridades y la policía es un elemento muy importante para su desarrollo. Los asesinatos y los decomisos empiezan a ser cotidianos y comunes en la sociedad mexicana. Los problemas de ingobernabilidad y la amenaza del narcotráfico son más evidentes a pesar del control económico y político en el régimen de Salinas de Gortari. Además de los frecuentes asesinatos, ejecuciones y la corrupción empiezan a afectar directamente al sistema político. Los asesinatos de políticos se asocian a este fenómeno en forma semejante a los procesos que se vivieron en Colombia.

5.4.5) La administración de Ernesto Zedillo reitera como uno de los principales aspectos de la soberanía nacional el de garantizar la seguridad nacional de México, considerando al narcotráfico como "una amenaza moderna a la seguridad nacional y al establecer la necesidad de prever y coordinar a las dependencias y entidades de la población y de las entidades federativas para su combate".

No obstante, la inestabilidad económica que se manifestó en el "error de diciembre" hizo evidente la debilidad de la economía, propiciando una nueva crisis, que se inició en 1994 hasta 1996.

Lo anterior provocó una nueva recesión económica, lo que aunado a la descomposición de las autoridades y la corrupción, se manifestó en un clima creciente de ingobernabilidad, traducéndose en una situación de inseguridad interna, caracterizada por la violencia, robos y asesinatos, asociados al narcotráfico y a la delincuencia en el país, pero principalmente en el Distrito Federal.

La descomposición del sistema político se hace evidente con la captura y el enjuiciamiento por enriquecimiento ilícito del "hermano incomodo" del ex presidente, probablemente asociado al narcotráfico. Así como la colusión entre políticos y narcotraficantes son clara muestra del poder e importancia del narcotráfico en la penetración del sistema político y económico del país.

Destaca la corrupción y participación de las autoridades supuestamente encargadas de luchar contra el narcotráfico, tal es el caso del General Jesús Gutiérrez Rebollo, este conflicto por su importancia involucró secretos de Estado y de la seguridad nacional de Estados Unidos, lo que se tradujo en una desconfianza sobre la capacidad y la honestidad de las autoridades mexicanas en su lucha contra el narcotráfico.

Aunado a lo anterior la política de certificación de los Estados Unidos es un elemento externo que manifiesta la importancia y la imposición del control externo del narcotráfico, que en gran parte se condiciona con medidas de apoyo económico y financiero. Los hechos anteriores y las múltiples ejecuciones de agentes del ministerio público y de agentes judiciales encargados de luchar en contra del narcotráfico, así como de los abogados y funcionarios públicos es prueba fehaciente de la amenaza que representa el narcotráfico a la seguridad nacional del país tanto a nivel interno como externo, mediante la política de seguridad nacional de los Estados Unidos.

La incapacidad del sistema político para la gobernabilidad del país se mezcla con la permanencia del conflicto chiapaneco y de los frecuentes asesinatos, además de la pérdida de poder político.

En febrero de 1995, el PRI sufrió su más seria derrota electoral en seis décadas perdiendo frente al PAN, la gubernatura de Jalisco, posteriormente el gobernador priísta de Chiapas renunció y el presidente Zedillo ordenó detener la breve ofensiva contra el EZLN. Finalmente en diciembre de 1997, el líder de la oposición del PRD fue elegido como gobernador del Distrito Federal.

A pesar de lo anterior, en el año de 1997 se reinicia el crecimiento económico, a partir del segundo semestre. No obstante, una nueva crisis aparece por la caída de los precios del petróleo en condiciones en que el problema chiapaneco se estanca, crece la pobreza y el desempleo, lo que aumenta la inestabilidad del sistema político.

Debido al fracaso de los programas antidrogas que el gobierno norteamericano ha instrumentado en México, ha propiciado la actuación directa en las estrategias para controlar el tráfico y producción de drogas, como lo demuestra el proceso de certificación que el Congreso de Estados Unidos somete a México y a otros países cada año.

Actualmente, los Estados Unidos utilizan el proceso de certificación, a fin de que los gobiernos de los países latinoamericanos ayuden a la detención de las actividades relacionadas con el narcotráfico. Por ello, en marzo de 1998 se volvió a certificar a México por su lucha antidrogas.

5.5) Validación de la Hipótesis

De acuerdo a las conclusiones anteriores se puede afirmar que existen elementos que muestran que la hipótesis que se ha planteado se valida dado que a partir de la década de 1980 se da una estrecha y creciente vinculación entre las relaciones bilaterales, las políticas de seguridad nacional y los problemas de narcotráfico en la relación de ambos países. La que se caracteriza por el carácter dependiente y subordinado de la seguridad nacional de México en relación al narcotráfico y a la fuerza y capacidad de los Estados Unidos para imponer medidas unilaterales y acuerdos con sus intereses, lo que propicia que el gobierno norteamericano intervenga en la toma de decisiones nacionales y en la seguridad nacional del país.

Asimismo, se ha mostrado la incapacidad de los conceptos y de la teoría de la seguridad nacional cuando no considera el contexto histórico y los problemas del desarrollo económico y social para la explicación y análisis de la seguridad nacional del país.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, 1990.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, 1976.

Bosch García, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986.

Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.

Cabrera, Enriqueta (comp.), *Respuestas a Santa Fe II*, México, El Día en Libros, 1989.

Castañeda, Jorge y Pastor, Robert, *Los límites en la amistad. México y Estados Unidos*, México, Ed. Mortiz Joaquín/Planeta, 1989.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ed. Era, 1985.

Ezcurra, Ana María, *El conflicto del año 2000: Bush intervencionismo y distensión*, México, El Juglar editores, 1990.

González, Guadalupe y Tienda, Martha, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Ed. FCE, 1989.

Green, Rosario, *La deuda externa de México, 1917-1987*, Centro de Estudios Internacionales, México, El Colegio de México, 1980.

Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México, Ed. Porrúa, 1988.

Jordan, Amos; Taylor, William; y Korb, Lawrence, *American National Security: Policy and Process*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1993.

Kryzaneck, Michael, *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, México, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

Lowenthal, Abraham F., *La convivencia imperfecta, los Estados Unidos y América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen, 1989.

May, Ernest, National Security in American History, en *Rethinking America's Security, Beyond Cold War to New World Order*. Allison, Graham y Treverton, Gregory F. editores, W.W. Norton and Company, Columbia University, New York, 1992.

Maira, Luis, "Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica" en *Centroamérica en crisis*, Centro de Estudios Internacionales, México, El Colegio de México, 1980.

Morgenthau, Hans, *Politics among the Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf, 1954.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.

Pellicer, Olga, "La seguridad nacional de México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Tello, Carlos y Reynolds, Clark (ed.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, Ed. FCE, México, 1981.

Reuter, Peter; Crawford, Gordon y Cave, Jonathan, "Sealing the Borders: The effects of increased military participation in drug interdiction", *National Defense Research Institute*, Santa Mónica, The Rand Corporation, 1988.

Roett, Riordan (comp.), *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI editores, 1991.

Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Ed. Porrúa, 1986.

Política Exterior de México, México, Ed. Harla, 1985.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México. 175 años de historia*, 4 Tomos, México, 1985.

Shoultz, Lars, "Fundamentos y premisas: política exterior de Estados Unidos" en *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, Green, Rosario y Smith, Peter H. (coord.), México, Ed. FCE, 1989.

Smith, Clint, *México ante los Estados Unidos, Historia de una Convergencia*, México, Ed. Grijalbo/UAM, 1995.

Székely, Gabriel (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, El Colegio de México, 1986.

Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, México, Ed. FCE, 1982.

HEMEROGRAFÍA

Abella Armengol, Gloria, "La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM, FCPyS, abril-junio de 1992.

Abt Associates, Inc., "What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988-1993", febrero de 1995.

Aponte, David, "Acuerdan México y Estados Unidos impedir el paso por mar de naves con droga", La Jornada, 5 de agosto de 1996.

"Enterrará la evaluación bilateral a la certificación...", en La Jornada, 7 de abril de 1998.

Bagley, Bruce, "Mexico in the 1980's. A new regional power", en *Current History*, No. 469, Vol. 80, USA, noviembre de 1981.

"Mexican foreign policy: The decline of a regional power?", en *Current History*, USA, diciembre de 1983.

"Colombia and the war on drugs", en *Foreign Affairs*, otoño de 1988.

Bush, George, *National Security Strategy on the United States 1990-1991*, Maxwell Macmillan Pergaman Publishing Corp., New Jersey, 1990.

Bustamante, Fernando, "La doctrina estadounidense de la guerra de baja intensidad y América Latina después de la Guerra Fría", *Estados Unidos*, No. 3, Vol. III, informe trimestral, CIDE, otoño de 1993.

Carreño Figueras, José, "Sería inadmisibles condicionar la no descertificación", El Universal, 13 de marzo de 1997.

Cason, Jim y Brooks, David, "Exige la Casa Blanca que se protejan sus intereses en México", La Jornada, 18 de enero de 1995.

"Ofrece Dole usar el poder militar ante el narco", La Jornada, 26 de agosto de 1996.

Cason, Jim, Certifica E.U. la cooperación de México, contra el narcotráfico, La Jornada, 2 de marzo de 1996.

Cid Capetillo, Ileana y González Olvera, Pedro, "El difícil camino hacia una política exterior nacional" en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 41, Vol. X, México, UNAM, FCPyS, enero-abril de 1988.

Coarsworth, John, "México: del atraso subterráneo", en *Diálogo*, No. 108, noviembre-diciembre, 1982.

Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado, *America's habit: drug abuse, drug trafficking and organized crime*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1986.

Craig, Richard, "Operación Intercepción: una política de presión internacional", en *Foro Internacional 86*, No. 2, Vol. XXII, octubre-diciembre de 1981.

"La campaña permanente: Mexico's antidrug campaign", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mayo de 1978.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Mexico: The new challenges", en *Foreign Affairs*, No. 1, Vol. 63, Otoño de 1984.

Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos de Narcóticos Internacionales, *International narcotics control strategy report 1987*, Washington, D.C.

Efe, Afp y Reuter, "destinará EU 103 mmd para el combate interno al narcotráfico", *La Jornada*, 17 de julio de 1996.

Estéves, Dolia, "Bush ordenó en 1990 una narcoamnistía para Salinas", *El Financiero*, 21 de mayo de 1991.

"Se fugaron del país 23 mil 402 mdd en el transcurso de 1994", *La Jornada*, 4 de enero de 1995.

"Producción excedente de PEMEX, garantía de los 40 mil millones: Fed.", *El Financiero*, 14 de enero de 1995.

"Solapo EU la narcocorrupción del salinismo: Thornburgh", *El Financiero*, 26 de marzo de 1995.

"Empresas privatizadas por Salinas, en manos de narcotraficantes: FBI", *El Financiero*, 9 de mayo de 1995.

Federal News Service Group Inc., "Interview with Gen. Barry McCaffrey, Director of National Drug Control Policy", en *CNN Today*, Washington, D.C., 1o. de marzo de 1996.

González, Guadalupe, "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, No. 2 y 3, año V, CIDE, abril-septiembre de 1985.

González Souza, Luis, "Nuestro espejo colombiano", *La Jornada*, 9 de agosto de 1996.

González, Roberto, "Modernizar el ejército, garantía de seguridad: JLP", *Excélsior*, 5 de enero de 1982.

Insulza, José Miguel, "La Primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)", en *Cuadernos Semestrales Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, No. 12, CIDE, segundo semestre de 1982.

Lacayo, Richard, "Serra descuidó las buenas maneras con el mundo de las altas finanzas", *Time*, 1/1995.

Lenther, Howard, "Estados Unidos y sus vecinos: la política internacional de América del Norte a fines del siglo XX" en *Foro Internacional*, No. 2, Vol. XXX, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1989.

Lupsha, Peter, "Drug trafficking: Mexico and Colombia in comparative perspective", en *Journal of International Affairs*, 1981.

Maira, Luis, "La política latinoamericana de la administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades" en *Centroamérica: crisis y política internacional*, CECADE-CIDE, Siglo XXI, 1985.

Nadelmann, Ethan, "US drug policy: A bad export", en *Foreign Policy*, No. 70, primavera de 1988.

Procuraduría General de la República, *El control de drogas en México: Programa Nacional 1989-1994*, Evaluación y Seguimiento, México, 1992.

Programa Nacional para el control de drogas 1995-2000, México, PGR, octubre de 1995.

Ramírez, Carlos, *Operación Gavin*, *El Día*, México, 1988.

Reuter, Peter, *Eternal hope: America's international narcotics efforts*, Washington, D. C., The Rand Corporation (mimeo), febrero de 1983.

"Eternal hope: America's quest for narcotics control", *The Public Interest*, No. 79, 1985.

Reuter, Afp, Ap, Ansa y Efe, "Descalifica McCaffrey a Doie en el tema del narco" La Jornada, 4 de septiembre de 1996.

Reuter, Peter y Rondfeld, Daniel, "The Quest for Integrity: the Mexican-U.S. Drugs Issue en the 1980s", en *Journal of InterAmerican and World Affairs*, No. 3, Vol. 34, otoño 1992.

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

Román, Gerardo y Orozco, Alicia, "Descarta PGR grupo de tarea", Reforma, 26 de junio de 1996.

Sandoval, Juan; Guerrero, Francisco y Del Valle, Ma. Eugenia, "La política de seguridad nacional y las fronteras de México", *Nueva Antropología*, No. 26, Vol. VII, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, SPP, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, SPP, 1995.

SEDENA, "Ejército y Fuerza Armada, inseparables de la historia del país", Excélsior, sección Ideas, 8 de abril de 1994.

Sepúlveda, Cesar, "Problemas Diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, No. 3, Vol. I.

The White House, *The National Drug Control Strategy: 1996*, Executive Office of the President of the United States, Washington, D.C.

Villalpando, Rubén, "Continuará la lucha contra las drogas entre México y EU", La Jornada, 12 de julio de 1996.

Vidal de la Rosa, Godofredo, "Reflexiones sobre la seguridad nacional de México", en El Cotidiano, No. 63, julio-agosto de 1994.

Vizcaíno, Roberto, "La seguridad del país, fin primordial del Estado", en Proceso, No. 203, año 4, 22 de septiembre de 1980.

Wolfers, Arnold, "National security as an ambiguous symbol", en *Discord and collaboration: Essays on international politics*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1962.