

La transformación del concepto de seguridad nacional en México

RESUMEN

En los últimos años, pero probablemente a partir del crecimiento del flagelo internacional del narcotráfico y de sus delitos conexos, el concepto de seguridad nacional en nuestro país ha venido sufriendo profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación, sin que hasta la fecha, lamentablemente, exista una sola o varias ideas concretas sobre cuál debe ser el contenido y el alcance del concepto de seguridad nacional y de su correspondencia con los más altos intereses de México. La presente investigación retoma el concepto de seguridad nacional a partir del surgimiento de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética como las dos super potencias del sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, pero fundamentalmente de la confrontación Este-Oeste.

PALABRAS CLAVE: NARCOTRÁFICO, DELITOS, SEGURIDAD NACIONAL, MÉXICO, CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO.

ABSTRACT

In recent years, but probably from the growth of the international scourge of drug trafficking and its related crimes, the concept of national security in our country has been suffering from profound transformations both in its content and in its application, without that, to date, unfortunately there is an idea or several ideas concrete on what should be the content and scope of the concept of national security and its correspondence with the higher interests of Mexico. The present research since then has to return to the concept of national security since the emergence of the United States of America and the Soviet Union as the two super powers in the international system emanated from the San Francisco Conference, but primarily of confrontation East-West.

KEYWORDS: DRUG TRAFFICKING, CRIME, NATIONAL SECURITY, MEXICO, SAN FRANCISCO CONFERENCE.

LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO¹

FUENSANTA MEDINA MARTÍNEZ²

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, pero probablemente a partir del crecimiento del flagelo internacional del narcotráfico y de sus delitos conexos, el concepto de seguridad nacional en nuestro país ha venido sufriendo profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación, sin que hasta la fecha, lamentablemente, exista una sola o varias ideas concretas sobre cuál debe ser el contenido y el alcance del concepto de seguridad nacional y de su correspondencia con los más altos intereses de México.

La presente investigación retoma el concepto de seguridad nacional a partir del surgimiento de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética como las dos super potencias del sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, pero fundamentalmente de la confrontación Este-Oeste. Al respecto, se reconocía que el mundo bipolar posibilitaba para países como México, que edifica su política exterior a partir de hechos históricos y por convicción propia, ciertos espacios de negociación que desaparecieron junto con el equilibrio bipolar.³ En este sentido, no podemos hablar del concepto de seguridad nacional sin referirnos a la política exterior de nuestro país y a sus principios normativos, emanados fundamentalmente tanto de su ubicación geopolítica como de su experiencia histórica hacia dentro y hacia afuera.

¹ El presente artículo forma parte de una investigación más amplia sobre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en una perspectiva comparada.

² Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis.

³ En los últimos años a partir de 1989 y de la posterior desaparición de la URSS, el mundo asistió a un proceso global de transformación en prácticamente todas las áreas de la actividad humana, sin que las instituciones de los Estados nacionales ni el sistema mundial emanado de la Segunda Guerra Mundial sean capaces de resolver con asertividad y oportunidad los nuevos desafíos que se les presentan (Medina Martínez 1999).

LA SEGURIDAD NACIONAL: UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO

El proceso de revolución conducido en nuestro país entre 1910 y 1921 no solo constituyó la primera gran revolución social del siglo XX sino que además fue el referente mundial del que habrían de inspirarse otros procesos revolucionarios, fundamentalmente en el subcontinente latinoamericano.⁴

Hay que tener en cuenta que las dos grandes condicionantes que la política exterior de nuestro país ha tenido, tiene y habrá de tener es su vecindad con Estados Unidos y la experiencia histórica derivada tanto de las guerras de intervención como de la plataforma social, política y económica de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917.

Sin embargo, es pertinente señalar que desde los albores de la vida independiente nuestro país y los hombres que lucharon por la consolidación de México como nación libre y soberana tuvieron siempre claro que era el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias lo que habría de dar a México su verdadera independencia y un lugar en el concierto de las naciones.

Esto fue claramente establecido desde la Constitución de Apatzingán, hecho al cual se refiere el excanciller Bernardo Sepúlveda Amor cuando dice:

Esta nación bicentenaria en su vida independiente tiene la primera manifestación de su fe constitucional en 1814, por obra del congreso de Apatzingán. Ya ahí se encuentran plasmados algunos de los conceptos centrales de lo que, en la etapa contemporánea, se califica y entiende como estado de derecho [...]. En Apatzingán encontramos por primera vez un manual de instrucciones sobre lo que debe ser la relación entre gobernantes y gobernados. Esos lineamientos fundamentales señalan que la conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad son el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y las responsabilidades de los funcionarios públicos. Agrega el constituyente de Apatzingán que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad

⁴ Ricardo Melgar y Pablo Yanquelevich son dos intelectuales que se han ocupado de examinar las repercusiones político-culturales de la Revolución mexicana en América Latina. Para el área andina puede consultarse a Melgar 1982 y 1992. Una información más detallada de la propaganda y recepción del proceso revolucionario en los países latinoamericanos se encuentra en Yankelevich 1997 y 2003.

de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares sin que eso tres poderes puedan ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación (Sepúlveda Amor 2010: 40).

Me he referido a la construcción de un estado de derecho desde el constituyente de Apatzingán,⁵ enriquecido en conceptos fundamentales por las constituciones posteriores de 1857 y 1917, porque, sin entender las posiciones juricistas de México desde su surgimiento a la vida independiente, tampoco podría explicarse nuestra política exterior durante la Guerra Fría, y menos aún la autonomía relativa con la que se condujo nuestro país hasta prácticamente el final del siglo xx.⁶

Al respecto, y para volver al tema de la seguridad nacional, debe destacarse que este es un término que aparece inexorablemente ligado a las condiciones que generó el sistema bipolar, y junto con él la definición de la política exterior de Estados Unidos –nuestro vecino– como líder indubitable de Occidente. Mario Ojeda lo expresa de la siguiente manera:

La Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia cambios radicales en el orden internacional, muchos de los cuales no pudieron ser advertidos al iniciarse la conflagración. Antes que otra cosa, la guerra trajo consigo un cambio en la distribución del poder al reducir drásticamente el número de países con capacidad e iniciativa propia en el interjuego de la política internacional. En realidad, la guerra no hizo en este caso sino acelerar un tendencia que ya estaba en la historia: la elevación de los Estados Unidos y la Unión Soviética a la categoría de superpotencias; sea cual fuere la causa, la consecuencia neta de la reducción del número de contendientes de primera magnitud en el teatro internacional fue la aparición de una estructura de poder que los observadores

⁵ “Puede decirse que en los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como Estado independiente. Por tanto, en la práctica la soberanía significó supervivencia. Más tarde, cuando el país se vio directamente amenazado por el expansionismo territorial [estadounidense] y resultó a la postre víctima de este en dos ocasiones, la preocupación primordial en la práctica pasó a ser preservar intacto el territorio nacional. De aquí que soberanía viniera a identificarse con integridad territorial, si bien la preocupación por la independencia nunca dejó de ser un temor real, como más tarde vino a demostrar la intervención francesa de 1862” (Ojeda 1976: 3).

⁶ Cuando Lázaro Cárdenas, apoyado en la Constitución de 1917, nacionalizó la industria petrolera (1938) contaba con un fuerte soporte interno proveniente de todas las fuerzas políticas. Afortunadamente para México, Gran Bretaña, dueña de la mayoría de las empresas expropiadas, se encontraba en un periodo de entre guerras y, a pesar de considerar la expropiación como ilegal, tuvo otras prioridades. En el caso de Estados Unidos, después de algunas reclamaciones, el gobierno de ese país comenzó a preocuparse más por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y de lo que la estabilidad política de nuestro país y la mano de obra mexicana representaban para la seguridad nacional y para las necesidades económicas coyunturales de aquella nación.

políticos dieron en llamar bipolar debido a la concentración de la fuerza político-militar únicamente en dos grandes potencias (Ojeda 1976: 5)⁷

La Segunda Guerra Mundial tuvo como consecuencia, además de los efectos económicos que se empezaron a sentir con enorme fuerza ya en el periodo entre guerras, la aparición de dos bloques –política, económica y militarmente hablando– perfectamente bien definidos, así como repercusiones ideológicas y políticas de gran envergadura para América Latina.⁸

A partir de entonces, prácticamente toda la construcción del concepto de seguridad hemisférica se hizo a partir del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos y de la promoción de sus intereses tanto dentro como fuera del continente occidental salvo –paradójicamente– en el caso de nuestro país.⁹

En esta relación dialéctica que siempre ha caracterizado a la relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos desde el término de la Segunda Guerra Mundial, y probablemente aun antes, desde el constituyente de 1917, existe la concepción mexicana de que la seguridad nacional se fundamenta tanto en los principios normativos de nuestra política exterior como en el deseo no explícito de conservar una cierta autonomía de ese quehacer internacional con respecto a los intereses estratégicos de los Estados Unidos, como condición *sine qua non* de autodefensa y autodeterminación.

⁷ Más importante aún para la formación de una nueva estructura de poder internacional fue la aparición de las armas nucleares. El año de 1945, en Hiroshima, Estados Unidos hizo explotar con fines bélicos su primera bomba atómica, hecho que precipitó el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuatro años más tarde, la Unión Soviética dio fin al monopolio nuclear de que gozaban los Estados Unidos al hacer estallar su propio artefacto. Para 1952, los estadounidenses aumentaron una vez más su ventaja al ensayar su primera bomba termonuclear, una variación técnica con respecto al tipo de las primeras, cuyos efectos de destrucción –nos dicen los físicos– son considerablemente mayores que los de estas. Sin embargo, al poco la Unión Soviética volvió a nivelarse con los Estados Unidos, al menos en términos cuantitativos, mediante el descubrimiento de su propio artefacto termonuclear (Ojeda 1976: 5).

⁸ Para América Latina, la Segunda Guerra Mundial significó la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos sobre la región. La guerra tuvo como primer efecto el de supeditar drásticamente las relaciones económicas del área al mercado estadounidense. Con el cierre de los mercados europeos impuesto por el bloqueo marítimo que ejercieron ambos contendientes, los países latinoamericanos vieron extinguirse bruscamente sus exportaciones al viejo continente (Ojeda 1976: 18).

⁹ A partir de la Segunda Guerra mundial, Estados Unidos se asume definitivamente como la potencia líder en el concierto de naciones occidentales; se considera, por tanto, depositario de la responsabilidad de preservar los valores políticos y los intereses económicos de quienes llama las naciones libres; valores a los que confiere una validez universal. Dada su condición de líder, cuando Estados Unidos se involucra activamente en la vida de otras naciones considera que no solo genera un derecho sino que cumple con una obligación internacional conferida, al menos tácitamente, en reconocimiento de su estatura moral, política, económica y militar (Aguilar Zinser 1991: 297).

La otra concepción –es decir, la estadounidense– trata de dimensionar la pertinencia de velar y garantizar la seguridad nacional de México –entendida esta última fundamentalmente como estabilidad– como un elemento fundamental de la seguridad nacional de Estados Unidos.

Con excepción de un breve periodo en la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, México y Estados Unidos no han pactado nunca una alianza militar ni compartido una misión común de su seguridad nacional. A partir de los inmensos contrastes que hay en sus experiencias históricas, sus antecedentes culturales, sus niveles de desarrollo económico y sus formas de integración social y política, estos dos vecinos ven su entorno internacional desde puntos de vista muy distintos. Sus nociones de seguridad y de riesgo son por tanto disímiles y, en más de un sentido, discrepantes (Aguilar Zinser 1991: 297).

Probablemente, pocos párrafos tan claros en el análisis de la seguridad nacional mexicana y estadounidense como el del embajador Adolfo Aguilar Zinser cuando expresa:

En la literatura norteamericana se habla de la seguridad, sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy 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. Se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales. Desde el punto de vista ideológico, la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema, y se expresa por tanto 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 interpretación de la historia y valores culturales, políticos y sociales no necesariamente compatibles con la defensa del capitalismo, y mucho menos definidos en términos de la confrontación Este-Oeste (1991: 296-297).

Dicho de otra manera, México había concebido su seguridad nacional estrictamente en términos de sus fronteras territoriales, de su sistema económico y de la

promoción de sus intereses, de sus instituciones políticas, de su cultura y de sus recursos naturales; es decir, en términos de un ejercicio pleno de las atribuciones de su soberanía.

Por ello, el quehacer internacional de México siempre se ha caracterizado por la convicción de que las relaciones internacionales deben normarse atendiendo a la legislación internacional vigente que, de acuerdo con todo el sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, establece la igualdad jurídica de los Estados sin importar su tamaño, poder económico, militar o político. La doctrina internacional de México sostiene que, tanto para sí como para cualquier otra nación, el único comportamiento internacional legítimo y respetable es el que se atiene a la observación de rigurosos principios internacionales relativos a la soberanía de los pueblos, a la no intervención y al arreglo pacífico de las controversias.¹⁰

Efectivamente esta podría decirse que habría sido la concepción de la seguridad nacional en México; sin embargo, a continuación veremos cuáles fueron las acciones concretas que habría de realizar nuestro país fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX para atender dicho concepto y para dar sustento al vínculo privilegiado que existe entre la actuación internacional de México y su seguridad nacional.

En la presente investigación se trata de demostrar, desde el enfoque de la escuela realista de la teoría de las relaciones internacionales, cómo en México el desarrollo y contenido del concepto de seguridad nacional va íntimamente vinculado al quehacer de la diplomacia mexicana. Tanto así que podría considerarse que la actuación internacional de nuestro país tiene profundas consecuencias en el esquema de seguridad nacional.

En este contexto, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado –primero–, y luego el terrorismo, han permeado la actuación de la política exterior de México durante los últimos 20 años, pero –particularmente por medio de la Iniciativa Mérida– se han trastocado en más de un sentido los elementos fundamentales de la seguridad nacional Mexicana, entendida esta como la capacidad del Estado mexicano para atender en forma autónoma su seguridad pública y para seguir manteniendo un grado de autonomía relativa con respecto a los intereses de Estados Unidos, que es precisamente la hipótesis del trabajo que hoy nos ocupa.

Efectivamente, la seguridad nacional,

¹⁰ Esta es la esencia del apotegma de Benito Juárez: “Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

entendida como instrumento privilegiado de la política exterior, debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo en lo general y hacia sus vecinos en lo particular. Coherencia que supone, sin duda, encarar las condiciones globales y el carácter específico que resumen la complejidad de las relaciones internacionales del país (Sepúlveda Amor 2000: 40).

Así, en esta relativa autonomía de la política exterior de México durante todo el periodo de la Guerra Fría, el contenido del concepto de seguridad nacional en nuestro país perseguía en esencia dos objetivos fundamentales:

1. Contener los peligros y la filtración de ideas ajenas al nacionalismo revolucionario y a las características del modelo presidencialista político mexicano.
2. Conservar y ampliar los límites de la autonomía del quehacer internacional de México, apoyándose en posiciones juricistas de no intervención y de respeto a la autodeterminación de los pueblos como telón de fondo para observar una política de no alineamiento a ninguna de las dos super potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial.

En esta perspectiva, durante la Guerra Fría México observó siempre sus siete principios fundamentales de la política exterior. Ello le permitió en varias ocasiones conservar una política independiente con respecto a la política de seguridad nacional de Estados Unidos, sin necesidad o peligro de llegar a un enfrentamiento político-ideológico con Washington.

En estas circunstancias, existieron momentos difíciles de gran envergadura y luminosos para la diplomacia mexicana. En el presente artículo únicamente abordaremos algunos de ellos, deteniéndonos fundamentalmente en la actuación de México en los años 80 con respecto a los conflictos en Centroamérica.

Sin bien es cierto que México suscribió desde el principio el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, o Tratado de Río, nuestro país siempre fue muy cauteloso para dejar perfectamente asentado que el interés mexicano estribaba fundamentalmente en tener una actitud de colaboración y de solidaridad con los países del subcontinente en la hipotética situación de una agresión externa. México, al contrario que la mayoría de los países, no vinculó la política de su seguridad nacional con el desarrollo de capacidades militares para permanecer libre de amenazas y en defensa de sus fronteras. La solución a conflictos

o amenazas externas siempre se había sustentado en la solución pacífica de las controversias y en acciones diplomáticas.

En este contexto, también hay que decirlo, Estados Unidos ha necesitado siempre la estabilidad política interna de México como garantía de su seguridad nacional. De hecho, la clase política de la super potencia siempre entendió esta necesidad fundamental para ellos y confiaba en que los gobernantes mexicanos, por medio del partido hegemónico emanado de la Revolución mexicana, sabría mantener esa estabilidad. Poco importaban entonces algunas diferencias tenidas con la actuación internacional de México. En relación con la importancia que México tiene para Estados Unidos en términos geopolíticos, Aguilar Zinser señala:

México es un país caprichoso y testarudo, pero no hostil, que gravita definitivamente en la órbita de influencia hegemónica de Estados Unidos: esta realidad de poder se manifiesta en dos apreciaciones estratégicas:

- a) Desde la perspectiva de los norteamericanos, hay razones geopolíticas obvias para suponer que una agresión contra México sería por principio considerada como una agresión a Estados Unidos. Por tanto, la defensa del territorio mexicano en contra de cualquier agresor externo está en última instancia garantizada por Estados Unidos, que desempeña por definición un papel decisivo en la defensa de la seguridad nacional de México.
- b) Su vecino cumple una tarea fundamental para la defensa de seguridad nacional de Estados Unidos: garantizarle, ni más ni menos, la estabilidad política y el orden en su frontera sur (Aguilar Zinser 1991: 308)

En ese sentido, decimos que Estados Unidos es la gran constante de la relación de México con su entorno exterior; y por ello, las variables significativas se encuentran

- c) en las circunstancias que asuma el sistema internacional;
- d) en los elementos internos del poder, principalmente el régimen político, sus instituciones y el sistema económico; y
- e) en la voluntad y la estrategia que los dirigentes políticos mexicanos, asistidos por el Servicio Exterior Mexicano, han empleado para manejar su relación con Estados Unidos y con los países del subcontinente en coyunturas críticas, como fue la postura asumida por México con respecto a la Revolución cubana en 1959; más tarde durante la crisis de los misiles de 1962;

y posteriormente, ya en los albores del fin de la Guerra Fría, en la posición y en las acciones realizadas con respecto a la crisis en Centroamérica durante la década de los 80.

Efectivamente, la institucionalización del proceso revolucionario, con la incorporación de los tres sectores fundamentales –campesinos, obreros y clase media– al aparato de Estado en lo político, así como con la profundización del modelo de desarrollo estabilizador en lo económico, permitió a nuestro país gozar de un clima de estabilidad y crecimiento durante aproximadamente 30 años, lo cual le permitió al coloso del norte estar muy tranquilo con respecto a su vecino del sur, y de esta manera atender más la promoción de sus intereses en lo global.¹¹

Durante este periodo, la política de seguridad nacional tuvo una construcción sólida y continua caracterizada por una política exterior más bien defensiva, que empezó a cambiar a principios de la década de los 70, así como el modelo de desarrollo económico seguido hasta entonces: el milagro mexicano había llegado a su fin.¹²

Nuestro país construía su seguridad nacional a partir de la prevalencia del nacionalismo mexicano, lo que disminuía la posibilidad de la infiltración de las ideas comunistas o socialistas en nuestro territorio, al tiempo de esgrimir –como siempre– los principios de autodeterminación, de no intervención y de solución pacífica de controversias para normar nuestra relación con el resto del mundo.¹³

¹¹ De hecho, en México el proceso de institucionalización del sistema político emanado de la Revolución de 1910-1921 coincidió en el tiempo con la posibilidad de adoptar el modelo de sustitución de importaciones. En este sentido, se puede afirmar que la consolidación del poder político en México fue paralela a la elaboración de un proyecto nacional en el que, las diferentes clases sociales y la nación toda participarían en la defensa y estímulo de sus intereses particulares (Medina Martínez 1981: 27).

¹² En vísperas del estallido del movimiento del 68, la imagen que el país presentaba al exterior ciertamente era inmejorable: México mostraba al mundo índices de crecimiento económico solo comparables con Japón y Alemania en el periodo de la posguerra; en aquel momento se pensaba que el modelo de sustitución de importaciones adoptado por varios países latinoamericanos durante los años 40 había alcanzado en México su culminación por medio del modelo de desarrollo estabilizador. Entonces –como hoy–, la república mexicana se mostraba al mundo entero como la imagen civilizada y libre de América Latina, que en su mayor parte estaba dominada por regímenes dictatoriales. Sin embargo, paradójicamente, la imagen de México hacia fuera no correspondía a la realidad interna de nuestro país. Al finalizar la década de los 60, pese a lo que los apologistas del México contemporáneo hubieran creído, el proceso de modernización capitalista había entrado en serias contradicciones (Medina Martínez 1981: 1).

¹³ Desde el principio de su mandato, el presidente Echeverría se manifestó dispuesto a buscar soluciones democráticas, sobre todo por la convicción de que era preciso una política correctiva del modelo de desarrollo promovido durante las tres décadas pasadas, que tuviera como fin la participación de todos los sectores sociales en las tareas y en los beneficios del desarrollo. Así, en algunos círculos oficiales pronto se habló de un nuevo modelo de desarrollo: el paso del desarrollo estabilizador, deformante y restringido, al desarrollo compartido. Esto fue anunciado fundamentalmente en lo económico, pero a ello correspondió un programa paralelo en lo político, lo

Así, encontramos que nuestro país, ya en esta etapa de su desarrollo, jamás sintió ni tuvo una necesidad de tener unas fuerzas armadas beligerantes, además de que estas siempre han demostrado una lealtad absoluta con respecto a la promoción de los intereses y el bienestar nacionales, amén de una disciplina incondicional con respecto al supremo comandante de las fuerzas armadas, es decir, al presidente de México.

Durante los años 70 el concepto de seguridad nacional para nuestro país básicamente se ligó a la lucha contra la guerrilla de Lucio Cabañas, en el estado de Guerrero, y mediante la así llamada apertura democrática fueron cooptados importantes líderes de izquierda e intelectuales; en ese sentido, la seguridad nacional consistió fundamentalmente en la llamada *guerra sucia*, a partir de la cual se empieza a expandir y a definir el referido concepto.¹⁴

Ya con el régimen de Miguel de la Madrid, las acciones de las fuerzas armadas se encaminaron al auxilio de la población civil en casos de desastres naturales y a la erradicación de los cultivos de estupefacientes. Sin embargo, durante ese periodo la política exterior de nuestro país alcanzó uno de los momentos más luminosos, junto con aquel otro de la suscripción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, o Tratado de Tlatelolco (14 de febrero de 1967), que crea la primera zona desnuclearizada del mundo.

Recuérdese que a principio de los años 80 estalla la revolución sandinista en Nicaragua, con profundas raíces sociales y con una participación abierta de los teólogos de la liberación, especialmente del que fuera posteriormente, al triunfo de la revolución, canciller de ese país, Miguel D'Escoto. Al propio tiempo, la revolución sandinista coincidió con la guerra civil salvadoreña, con una escalada de la violencia en Guatemala y con la creciente actuación de los grupos paramilitares guatemaltecos en la frontera con México.

Después de la experiencia revolucionaria con Cuba, desde luego los artífices de la seguridad nacional estadounidense enmarcaron de inmediato la aparición y crecimiento de estos hechos dentro de la confrontación Este-Oeste. Para nuestro país, en

que se denominó como la apertura democrática; es decir, el rechazo, por lo menos en lo formal, de los métodos autoritarios y represivos que durante los sucesos de 1968 habían evidenciado los límites del carácter corporativo del Estado mexicano (Medina Martínez 1981: 37).

¹⁴ “La seguridad nacional de Estados Unidos –y por extensión, la de México– no parecía amenazada por el comunismo mexicano. Aun desde esta perspectiva agresiva y reaccionaria de la seguridad nacional, nada parecía nublar el horizonte político. La seguridad nacional en México era protegida, se ha dicho insistentemente, por una dura costra nacionalista que impermeabilizaba al país contra posibles contaminaciones comunistas. A pesar de que el nacionalismo revolucionario oficial adoptaba en ocasiones vicios antimperialistas, los especialistas en operaciones de inteligencia coincidían en que era más significativo el papel estabilizador de un sistema político que ofrecía muchas garantías de seguridad a Estados Unidos” (Bartra 1991: 147).

tanto, se trataba una vez más de no permitir que la inestabilidad centroamericana contaminara a México; y, por otra parte, evitar a toda costa que Estados Unidos encontrara razones para una intervención armada directa en la zona estratégica de la seguridad nacional mexicana.

Para Roger Bartra y otros muchos especialistas de las ciencias sociales, así como para algunos políticos mexicanos, existe un consenso en el sentido de que hubo tres grandes factores que en la década de los 80 perturbaron y transformaron la seguridad nacional de nuestro país: la guerra centroamericana, la crisis económica y la elevada deuda externa, además de la creciente oposición al sistema político imperante. Parafraseando a Roger Bartra, de manera directa o indirecta los tres factores han cambiado las relaciones entre el nacionalismo y el sistema político, pues hay ahora una mayor inserción de México en el escenario internacional y una menor legitimidad de su sistema político.¹⁵

En el plano externo, la relación con Estados Unidos y la actuación internacional de México eran cruciales para la seguridad nacional mexicana. En este ámbito se destacan también cuatro temas prioritarios:

1. La política mexicana hacia Centroamérica.
2. Petróleo.
3. Migración.
4. Narcotráfico.

En este contexto, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica era vista por nuestro país como una postura agresiva de contrainsurgencia hacia la región, que aumentaba la complejidad de las relaciones bilaterales.

De hecho, la persistencia de la visión estadounidense de enmarcar las luchas sociales centroamericanas dentro de la confrontación Este-Oeste obligó al gobierno mexicano a actuar de manera rápida, junto con sus aliados latinoamericanos Colombia, Panamá y Venezuela, para la formación del Grupo Contadora, y de

¹⁵ “Al respecto, habría que decir que los acontecimientos económicos se adelantaron con mucho a los cambios políticos operados en el escenario internacional. Más aún, habría que preguntarse hasta qué punto fueron las cuestiones económicas (el cisma de los años 80 en el ámbito global, aunado a la creciente realidad de la interdependencia económica y financiera, así como la revolución económica y científica) las que precipitaron vertiginosamente los cambios en la URSS, la Europa del Este y otras regiones del mundo, y que –nos agrade o no– han puesto de manifiesto el cumplimiento de la lógica del gran capital con base en la cual en el siglo XXI y lo que queda del presente las luchas en el plano político e ideológico se han desplazado prácticamente al plano económico” (Medina Martínez 1989).

esta manera crear los espacios necesarios en el ámbito internacional para dar una salida diplomática y negociada a la crisis centroamericana.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, nuestro país tuvo que enfrentar varias amenazas a su seguridad nacional:

1. La primera de ellas había aparecido ya desde años anteriores con enormes consecuencias para la debilidad económica de nuestro país. La erosión de la economía mexicana con niveles de inflación sin precedentes, la crisis de pagos y, en síntesis, la incorporación del modelo neoliberal a la economía y a la vidas de los mexicanos, con profundos costos sociales hasta el día de hoy.
2. El segundo hecho fue, desde luego, la guerra civil centroamericana, ante la que, como ya se ha dicho, el gobierno de Miguel de la Madrid y la diplomacia mexicana tuvieron que actuar rápidamente para contener la beligerancia estadounidense en aquella área geográfica fundamental para México.¹⁶
3. El tercero, y muy lamentable, fue el sismo de 1985 en la ciudad de México. A las numerosas pérdidas de vidas humanas se vino a sumar, sin lugar a dudas, la incapacidad del Estado mexicano para dar una respuesta rápida a esta crisis humanitaria, lo cual demostró por otra parte que la sociedad civil era ya muy participativa y que había decidido, por lo menos en algunos asuntos fundamentales, tomar su propio destino en las manos y hacer caso omiso del aparato de Estado.

Sin embargo, fue durante el periodo de Miguel de la Madrid que el Plan Nacional de Desarrollo se ocupaba expresamente de la seguridad nacional, al definir a esta como “el desarrollo integral de la nación y una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” (Reynolds y Wager 1991: 15). En dicho plan también se refiere al papel de las fuerzas armadas para colaborar, coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional.¹⁷

Como todos sabemos, el ascenso de Carlos Salinas de Gortari a la primera magistratura de México, los profundos cuestionamientos sobre la legitimidad de las

¹⁶ Miguel de la Madrid, presidente en ese entonces, ante el temor de una expansión de la crisis política centroamericana, activó la estrategia diplomática con la formación del Grupo Contadora (1984) junto con los gobiernos de Panamá, Venezuela y Colombia. La crisis centroamericana fue una oportunidad para México de poner en práctica el discurso tendiente a la formulación de políticas integrales, donde además de la activación diplomática se canalizaron recursos dirigidos al desarrollo de la zona fronteriza y a las fuerzas armadas (Bartra 1991: 150).

¹⁷ El ex secretario de Defensa, Gral. Félix Galván López, definió a la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas (Reynolds y Wager 1991: 15).

elecciones de 1988 y en general las condiciones en que este ascenso se dio cambiaron para siempre la interpretación de aspectos fundamentales de la Constitución de 1917 que hasta ese entonces habían normado la vida nacional:

1. La aplicación irrestricta del modelo económico neoliberal dictado por los grandes organismos internacionales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.
2. La integración de la economía mexicana a la dinámica de la economía estadounidense mediante la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, EU y Canadá), que entró en vigor el 1.º de enero de 1994.
3. En el plano político, la puesta en marcha de varias iniciativas que dieran mayor legitimidad al propio régimen en lo doméstico y en lo externo, que nos pusieran a la altura de las grandes democracias liberales del orbe para hacer de México un país respetable y confiable a los ojos del mundo industrializado y del capital extranjero.¹⁸

Los grandes postulados del régimen de Salinas de Gortari y sus consecuentes acciones, para beneplácito de Estados Unidos, coincidieron en el tiempo con la conclusión del mundo bipolar, la desaparición de la Unión Soviética y, por lo tanto, la transformación del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos y, junto con ello, la modificación de su política exterior y la identificación de sus nuevos intereses en el mundo. Raúl Benítez refiere dicho proceso de cambio en los siguientes términos:

¹⁸ La concepción de seguridad nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 observó cambios con respecto al plan de 1983 de Miguel de la Madrid. Si bien conserva la definición anterior, incorpora elementos de política exterior tradicional, como los defensivos, y elementos preventivos al propugnar “actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que sea o pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”. En cuanto a la función de las fuerzas armadas, explicita los planes DN-I (contra un agresor externo), DN-II (contra un agresor interno) y DN-III (para apoyar a la población ante desastres de la naturaleza): “Las fuerzas armadas son garante de la soberanía en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza, y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para beneficio de los nacionales. En lo interno, las fuerzas armadas mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país en el combate al narcotráfico y en apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones. Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afectan al pueblo de México” (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: 25).

En los últimos diez años, como producto de sus variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus costuras independientes frente a Estados Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió, en el pasado, en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo frente a las incursiones militaristas de EU. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la región de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se articuló con la de Estados Unidos y Canadá hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana [...]. Hoy la frontera geopolítica de América del Norte se encuentra en la frontera sur (Benítez: 2003: 164-165).

A partir de entonces, aniquilada la amenaza del comunismo, los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos se fundamentaron en el trípode

1. profundización y extensión de la economía de libre mercado global;
2. profundización y extensión del modelo de las democracias liberales en el mundo; y
3. promoción de los derechos humanos (en su concepción occidental) a lo largo y ancho del planeta.

La última década del siglo xx fue una de las etapas más intensas y complejas de la relación bilateral contemporánea. Al respecto, debemos reconocer –estemos de acuerdo o no– que la serie de acciones emprendidas por el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari y su gabinete,¹⁹ así como por los regímenes del presidente George Bush padre y William Clinton, incorporan de manera definitiva a la economía mexicana a la economía estadounidense, o más propiamente llamada economía de América del Norte. Un acuerdo comercial se ha ido transformando en la práctica –condicionado por otras razones– en un instrumento de integración económica, política e ideológica y de seguridad nacional a los intereses de Estados Unidos.

¹⁹ Salinas de Gortari transformó por decreto presidencial la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (encargada del control interno) en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyas atribuciones serían las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. Simultáneamente, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional, con inclusión de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, más la Procuraduría General de la República, con el objetivo de lograr una coordinación interinstitucional para tratar aquellos asuntos que se consideran de seguridad nacional (Aguayo Quezada y Bagley 1991: 121).

En este contexto, lo que podríamos decir es que, aniquilado el fantasma del comunismo real, ni México ni Estados Unidos, y probablemente ningún otro país, previó o imaginó los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Estos terribles sucesos transformaron de golpe todo el esquema de seguridad internacional y la agenda de la política exterior de Estados Unidos, y en cambio lanzaron al primer plano la seguridad nacional de la super potencia, y junto con ella la lucha contra el terrorismo internacional como su más alta prioridad.²⁰

A la humanidad le duró muy poco el gusto. Pasó en menos de 10 años de la desaparición del equilibrio bipolar –pero equilibrio al fin–, de la promoción de la cooperación para el desarrollo y del fortalecimiento de los diversos mecanismos multilaterales heredados de la Carta de San Francisco a la securitización absoluta de las relaciones internacionales y al desplazamiento del Estado-nación como la única entidad legítima para el uso de la fuerza y de esta en contra de otro Estado-nación.²¹

En síntesis, la Iniciativa Mérida se enmarca en este nuevo escenario internacional y en el desplazamiento progresivo de la política exterior de Estados Unidos, liderada por el Departamento de Estado, a ser una política exterior que privilegia los intereses de defensa de Estados Unidos, con una participación proactiva de las fuerzas armadas estadounidenses tanto en la concepción como en la ejecución de la política exterior de la super potencia.

²⁰ La agenda estadounidense para México, en particular a partir de que el terrorismo ocupó la primera prioridad, tiene que ver con asuntos de seguridad nacional y, en todo caso, de seguridad pública más que de seguridad militar. En primer lugar, el tráfico de inmigrantes fronterizos plantea la necesidad de desviar recursos humanos y policiales para la supervisión de la frontera. Si bien este tránsito no es considerado de alta peligrosidad, ya que se trata de migrantes económicos, su cantidad implica, en cambio, altos riesgos, ya que entre los millones de mexicanos que cruzan la frontera también podría hacerlo un terrorista.

Una segunda preocupación de Washington, derivada de la primera, son los altos índices de corrupción en México, ya que esta permitiría, al menos potencialmente, el establecimiento de células terroristas en territorio mexicano. Dados los deficientes sistemas de seguridad, investigación policiaca y control de las fronteras en México, este escenario podría ser una realidad.

En tercer lugar, la amenaza para Estados Unidos está conformada por la delincuencia organizada, tanto la dirigida al tráfico de drogas como a la importante variedad de delinquentes dedicados al robo de transportes de carga, secuestros, robos, etc., sin que el sistema de seguridad y de justicia mexicano pueda responder de manera eficaz y confiable (Benitez 2003: 165).

²¹ Los acontecimientos del 11 de septiembre no han hecho sino deteriorar la cooperación interhemisférica. La lucha contra el terrorismo elevó el nivel de exigencia de Washington en torno a la cooperación procedente de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Se trata no solo de cerrar filas con Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo sino de canalizar recursos, erigir infraestructura y destinar capital humano a la fortificación de las fronteras, de los servicios policíacos y de la inteligencia. En síntesis, podríamos decir que se trata de la *pentagonización* de la seguridad internacional (Rosas 2006: 34).

Dicho de otra manera, iniciativas anteriores como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte, el mecanismo sobre Fronteras Seguras y la Iniciativa Mérida atienden en diversos niveles a los intereses de seguridad nacional estadounidense, lo que debilita de manera importante la capacidad de nuestro país para ejercer una política exterior relativamente autónoma y para promover los verdaderos intereses de la agenda de la seguridad mexicana, entre los que destacan la erradicación de la pobreza extrema, la cobertura universal de salud y la contención del movimiento migratorio, ya no solo hacia Estados Unidos sino también más allá del Atlántico.²²

REFERENCIAS

- AGUAYO QUEZADA, Sergio; y Bagley, Bruce Michael (comps.). 1991. *En busca de la seguridad perdida*. México: Siglo XXI.
- AGUILAR ZINSER, Adolfo. 1991. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos". En *En busca de la seguridad perdida*. *Op. cit.*
- ASTORGA, Luis. 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México: Tusquets Editores.
- BARTRA, Roger. 1991. "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México". En *En busca de la seguridad perdida*. *Op. cit.*
- BENÍTEZ Manaut, Raúl; y Sánchez, Georgina. 2003. "Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. De Rosas, María Cristina (coord.). México: UNAM/Centro de Estudios de Defensa Hemisférica/ Universidad Nacional de la Defensa (Washington, D.C.).

²² A cinco años de perpetrados los ataques terroristas contra Estados Unidos, es muy parecido el discurso al mostrado anteriormente, solo que ahora el terrorismo reemplaza al comunismo. Al igual que este, el terrorismo es un adversario omnipresente cuyos adeptos crecen; y, por lo mismo, hay que combatirlos en todos los ámbitos. Empero, hay una clara diferencia entre el terrorismo y lo que fuera la amenaza soviética en la Guerra Fría. Con todo y que la URSS poseía asimetrías respecto a Estados Unidos, en general se puede hablar de una confrontación política-ideológica sumamente equilibrada, tanto así que ninguno de los dos países consideró viable iniciar hostilidades contra el adversario, ante la perspectiva de que el único escenario posible sería la aniquilación mutua y, por extensión, del mundo.

En el siglo XXI, el enfrentamiento de Estados Unidos contra el terrorismo es asimétrica y desequilibrada. El poder duro de EU difícilmente puede ser igualado por el poder blando de Al-Qaeda u otras organizaciones terroristas. Pese a ellos, ambas partes –Washington y los terroristas– desarrollan hostilidades, aunque no parece posible la aniquilación ni de los Estados Unidos ni de los terroristas –si bien el agotamiento económico, militar, político y social de los estadounidenses es muy debatido a últimas fechas– (Rosas 2006: 50).

- REYNOLDS, Clark W.; y Wager, Stephen J. 1991. *Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países*. En *En busca de la seguridad perdida*. Op. cit.
- MEDINA MARTÍNEZ, Fuensanta. 1993. *El fenómeno internacional del narcotráfico y sus repercusiones en la relación bilateral México-Estados Unidos*. Monografía original en inglés presentada en la Georgetown University (Washington D.C.).
- _____. 1989. *La desaparición del sistema bipolar: su proceso, consecuencias y perspectivas*. Ponencia presentada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- _____. 1981. *El Grupo Monterrey y el Estado mexicano (1970-1976)*. México: uam.
- MELGAR, Ricardo. 1992. "Las lecturas andinas de la Revolución mexicana". En *Cuicuilco*. N.º 31 y 32. Julio-diciembre. México: ENA-INHA.
- _____. 1982. "La Revolución mexicana en el movimiento popular nacional de la región andina". En *Boletín de Antropología Americana*. N.º 6. Diciembre. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- OJEDA, Mario. 1976. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 1989. México: Secretaría de Planeación y Presupuesto.
- ROSAS, María Cristina. 2006. *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: 5 años después*. México: UNAM/Australian National University.
- _____. 2003. *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México: unam/Centro de Estudios de Defensa Hemisférica/Universidad Nacional de la Defensa (Washington, D.C.).
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. 2010. *La construcción de un estado de derecho*. Ponencia en el *II Foro sobre Seguridad y Justicia*. México. Archivo General de la Nación. 24 de mayo. Publicada en *Este País*. No. 232. Agosto 2010. México: Revista Este País.
- _____. 2000. *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*. Conferencia dictada por Gerardo Clemente R. Vega García. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- YANKELEVICH, Pablo. 2003. *La Revolución mexicana en América Latina. Intereses políticos e itinerarios intelectuales*. México: Instituto Mora.
- _____. 1997. *Miradas australes. Propaganda, cabildeo y proyección de la Revolución mexicana en el Río de la Plata, 1910-1930*. México: INEHRM-Secretaría de Relaciones Exteriores.