

REVISTA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

MÉXICO, 1998

SEGURIDAD NACIONAL

IMI

98

SEGURIDAD NACIONAL

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

SEGURIDAD NACIONAL



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 98

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Consejo Directivo

Coordinaciones

José Natividad González Parás

Presidente

Estados y Municipios José de Jesús Arias Rodríguez

Alejandro Carrillo Castro Guillermo Haro Bélchez Vicepresidentes

Desarrollo y Formación Permanente Flena Jeannettl Dávila

Arsenlo Farell Cubillas Sergio Garcla Ramirez Ornar Guerrero Orozco Carlos Jarque Urlbe Consultarla y Asistencia Técnica Ana Guadalupe Villarreal Chapa

Maria del Carmen Pardo Fernando Solana Morales Jorge Tamayo L6pez-Portillo Javier Treviño Cantú Pedro G. Zorrllla Martinez Consejeros

Investigación y Desarrollo de Sistemas Andrés Andrade Berzabá

Programa de Profesionalización del Servicio Público Maria del Pilar Conzuelo Ferreyra

Alejandro Valenzuela del Rio Tesorero

Administración y Finanzas Valentin Yáñez Campero

Néstor Fernández Vertti Secretario Ejecutivo

COMITÉ EDITORIAL

Andrés Andrade Berzabá, José de Jesús Arias Rodrlguez, José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes, Néstor Femández Vertli, Virgilio Jiménez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores Gilberto Loyo Rafael Mancera Ortiz Ricardo Torres Gaytán Raúl Salinas Lozano Enrique Caamaño Daniel Escalante Raúl Ortiz Mena Rafael Urrutia Millán Alvaro Rodriguez Reyes

Mario Cordera Pastor Gabino Fraga Magaña Jorge Gaxiola José Iturriaga Antonio Martinez Baez Lorenzo Mayoral Pardo Alfonso Noriega Manuel Palavicini Jesús Rodriguez y Rodriguez José Altolini Andrés Serra Rojas Alfredo Navarrete Catalina Sierra Casasús Francisco Apodaca Gustavo R. Velasco

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martinez Cabañas Andrés Caso Lombardo Luis Garcia Cárdenas Ignacio Pichardo Pagaza Raúl Salinas Lozano Adolfo Lugo Verduzco

INSTITUTONACIONALDE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. REVISTADE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

ISNN 0482-5209 Certificado de Licitudde Titulo 2654 Certificado de Licitudde Contenido 1697

No.de Reserva 649-89 Publicación cuatrimestral Registro número 1021009 Características 212041801

Impresoy hecho en México

ComitéEditorial

©Revista de Administración Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca. Col. Palo Alto
CP05110. Delegación Cuajimalpa. México. D.F.
Tels. 259 33 40 Y570 69 45
Número98. agosto 1998

Los articulas que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autoresy no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacionalde Administración Pública. A.C.

México, 1998

Edición

Se autorizala reproducción total o parcial de esta obra. citando la fuente. siemprey cuando no sea con fines de lucro.

Índice

Presentación	IX
Inteligencia, Globalización y Política. Elcock Ward Pitfield D.	
La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas. Leonardo Curzio.	9
Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas. Ricardo Márquez Bias.	31
Paz, Estabilidad y Prosperidad: El Nuevo Orden Mundial en los Últimos Diez Años. Athanasios Hristoulas.	45
Soberanía, Política Exterior y Seguridad Nacional en México 1821-1990. Raú/Benitez Manaut.	57
Estados Unidos de América, de la Seguridad a la Incertidumbre. Guillermo.! R. Garduño Va/ero.	79
El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México: Cambios, Criticas y Propuestas. José Luis Píñeyro.	101
El Binomio Seguridad-Desarrollo hoy. Hacia un Concepto Contemporáneo de Seguridad Nacional. Severino Cartagena Hernández.	117
Los Confines de Europa o la Frontera de lo Conocido. Leonardo Curzio.	133
Resúmenes	130

Inteligencia, Globalización y Política

Elcock Ward Pitfield D

Esta conferencia ha sido convocada para discutir las "Relaciones entre productores de inteligencia y los hacedores de política en un mundo en mutación".

En esta línea de pensamiento, he elegido hablarles esta tarde del modo en el que el análisis de la inteligencia cobra cada vez más importancia en la elaboración de políticas, en una época nueva marcada por el crecimiento explosivo de la información.

Deseo examinar, en primer lugar, un elemento fundamental de mi discurso, a saber, el uso de la palabra "nuevo". ¿Qué es lo que caracteriza nuestra época? ¿Qué es lo que tiene de nuevo?

Creo que todos los cambios pueden dividirse en dos grandes categorías. En la primera se encuentran los desórdenes geopolíticos, el fin de la Guerra Fría y la propagación de la democracia. Examinémosla durante unos minutos.

Un contexto de incertidumbre

El muro de Berlín existió durante más de 25 años, marcando a una generación. Ha sido el símbolo de la Guerra Fría, un período en el que hemos becho frente a muchas duras realidades.

A fines de 1989, cuando cayó el muro de Berlín fuentes del gobierno de Alemania Occidental estimaban que cerca de 325 mil alemanes del Este habían entrado en Alemania Occidental aquel año. Los años precedentes sólo algunos valientes habían franqueado la frontera. de repente, fue casi una invasión.

Muchas otras cosas cambiaron. El Pacto de Varsovia se rompió y uno de sus antiguos miembros, Checoslovaquia, se dividió en dos naciones. Alemania del Este cesó de existir, y la stasi también. Las luchas unidas de espionaje que tuvieron lugar en todo el mundo en la época de la Guerra Fria cesaron.

Pero después de la caída del muro de Berlin mundo es menos previsible, menos seguro, ciertamente menos ordenado.

Tiempo atrás, conocíamos demasiado bien nuestros enemigos, no nos interrogábamos acerca del objetivo, sino acerca de la manera de encontrar lo que necesitábamos saber de ese tema.

La situación es mucho menos clara hoy en día. Nos enfrentamos a un sinnúmero de objetivos. Allí donde no había más que una gota de mercurio, ahora está lleno de pequeñas gotas que van en todas direcciones.

Conflictos nacionales, contenidos en el transcurso de la Guerra Fria, estallan hoy por todas partes, son más numerosos que nunca y la mayoría son de carácter étnico.

La cuestión de la proliferación armamentística está de nuevo en el centro del debate sobre la seguridad mundial. Se cree que al menos una docena de paises fabrican actualmente armas de destrucción masiva o tratan de adquirirlas.

El crimen organizado -y sobre todo, en mi opinión, el crimen organizado de origen rusose ha convertido en un problema de seguridad nacional.

El terrorismo sigue siendo una amenaza mundial grave. Y, lo que es más, muchos terrorista" tienen problemas financieros y unen sus fuerzas a las del crimen organizado.

Canadá no está en ascenso en esto. Como somos una nación moderna, compuesta de inmigrantes, somos un blanco para el espíon.ije económico y militar, y no estamos alejados de los diversos conflictos que hacen estr »gosen el mundo.

Con motivo de nuestra diversidad étnica y de nuestras fronteras abiertas, estamos expuestos al terrorismo, incluso si este género de actividad se produce raramente en nuestro país.

Participamos en operaciones para el mantenimiento de la paz, lo que suscita la admiración de algunos, pero también la hostili.ladde otros.

Información y mundialización

Como ya he dicho, a mi juicio, habia dos extensas categorias de cambios que han contribuido a conferir carácter de "nuevo" a nuestra época. La primera -los desórdenes geopolíticos- es la más evidente: es de hecho más un desorden que un nuevo orden mundial

El cambio que constituye la segunda categoría no es tan evidente, aunque se encuentra por todas partes. Está también muy unido al triunfo de la democracia: se trata de la revolución informática

En el momento en el que el muro de Berlin se desmoronaba, otra barrera -lade la información-empezaba también a deteriorarse. Piensen que en 1980, un investigador que conocía de informática podia tener acceso a unos centenares de bases de datos, mientras que en 1993, podía utilizar alrededor de 7 mil. Y según el número de enero de este año del New York Times, toda persona que tenga una computadora y un módem puede consultar unas 20 mil bases de datos en todo el mundo.

Actualmente la sociedad Internet afirma que de 20 a 30 millones de personas utilizan su red y que el número aumenta a razón de 160 mil por mes. Todo esto ocurre en una época en la que la tecnología de las comunicaciones permite la circulación de informaciones en tiempo real y en todos los rincones del globo.

No todas las informaciones que circulan en las nuevas redes mundiales son interesantes para el medio de la información. De hecho una granparte de su contenido me hace pensar sobre todo en un Woodstock electrónico.

A pesar del aspecto caótico de su crecimiento, este fenómeno tiene no obstante repercusiones reales. En gran medida a causa del costo despreciable para los usuarios, la revolución informática permite a cual-Quiera editar, difundir o incluso coleccio-

nar información. Es posible acceder inmediatamente y a bajo costo, a una enorme cantidad de información sobre casi cualquier tema que llega prácticamente de cualquier lugar de la tierra.

El fin de la Guerra Fría tuvo como efecto esencial propagar la democracia política. La llegada de la red mundial de información permite democratizar el acceso a lo que llamamos informaciones de "fuentes abiertas".

Herbert Meyer, en su libro, Real World Intelligence apunta que "...hemos alcanzado ese momento en la historia en el cual nos reencontramos todos, incluso los más pequeños países y las más pequeñas empresas, en la misma arena mundial. Naturalmente siempre hay fronteras, pero éstas ya no garantizan como antes seguridad y protección. Las armas modernas, los medios de comunicación modernos, la demanda de petróleo y de otras materias primas que provienen del extranjero. la importancia de la industria moderna, el número de la población mundial, todos estos elementos han puesto fin a la época en la que un gobierno o una empresa podía delimitar su territorio y cerrarlo herméticamente a los extranjeros. Quizá sea un lugar común decir que nos hemos transformado en un pueblo planetario, pero es un lugar común exacto."

Cada época se puede definir por unas características propias. El grado, sin precedente histórico, de interacción entre las economías, de unión de los pueblos, y de integración de los recursos de información es, a mi juicio, la marca de nuestra época.

El mundo debe adaptarse a este nuevo contexto de mundialización y de instantaneidad. hacer otro tanto estos últimos seis o siete años, pero el impacto de este profundo cambio es tal que el papel de la información en la realización de los objetivos nacionales es el menos tan importante como lo era antes.

La competencia internacional aumenta, el repentino y explosivo crecimiento de la información, los movimientos migratorios sin precedente, la sustitución de las antaño seguras alianzas, son algunos de los elementos que provocan vivas tensiones y ponen cada día más el acento en la necesidad de disponer de informaciones lo más al dia y lo más exactas posibles.

La inteligencia constituye, por así decirlo, un medio de defensa. Una protección contra un amplio abanico de amenazas, por ejemplo contra las que acabo de mencionar, pero también contra amenazas menos concretas, como son los malentendidos y la desinformación.

La inteligencia está al servicio de la política, proporciona informaciones pertinentes sobre las medidas o las políticas propuestas. interviene también cuando ve que estas medidas o estas políticas no permitirán alcanzar los objetivos marcados.

En este nuevo orden mundial inestable en el cual la información abunda, ¿qué forma de relación entre los medios políticos y el de la información deben tomar?

Valor de la información y la inteligencia

Como lo han subrayado Allan Goodman y Bruce Berkowitz, no hay nada en nuestra época que nos haga creer que no tengamos que sobre las amenazas que los cambios y las transformaciones en curso hacen pesar sobre los intereses de Canadá. Dicho de otro modo, un servicio de inteligencia bien integrado en el proceso de toma de decisiones debería jugar un papel esencial en la elaboración de las politicas.

El medio de inteligencia debe evolucionarcon su época. Las vivas tensiones que caracterizanel contexto actual exigen que esté aún más estrechamente integrado en el procesode decisión.

Para ser fructíferas, estas relaciones deben reposar sobre ciertos elementos de base. En primer lugar, los productos de inteligencia deben ser:

- Políticamente neutros.
- <Políticamente útiles.
- Añadir valor.
- Darse en tiempo útil a los que tienen necesidad de ella.

Como James Woolsey dijo alguna vez, nuestras informaciones no sólo deben ser exactas, sino que deben igualmente responder de un modo directo e inmediato a las necesidades de nuestros usuarios.

Se ha sostenido siempre que los medios politicos y el de la inteligencia debían ser independientes uno del otro. Comparto esta opinión. El de la inteligencia debe ser un medio políticamente neutro y libre para evaluar objetivamente las fuerzas en presencia en el mundo. La razón es simple: los servicios de inteligencia no juegan ningún papel en la escena política nacional o internacional; recogen informaciones, las analízan, las clasifican y las difunden

Los motivos que siempre han justificado la separación de esas dos formas de poder en las democracias son tan válidas hoy como lo eran en la Guerra Fría. La división de responsabilidades debe ser mantenida.

Sin embargo en el mundo actual, en el que la información es muy abundante y los "blancos" innumerables, es más importante que nunca que la colaboración entre los medios político y de inteligencia sea eficaz.

Es imperativo que los que deciden expliquen claramente sus necesidades al servicio de la inteligencia. Es igualmente esencial que los profesionales de la información se acerquen lo más posible a sus usuarios -los que deciden- manteniendo siempre aparte la crítica necesaria para que permanezcan los objetivos, de no ser así, les será imposible dar informaciones que sean políticamente útiles.

El crecimientoexplosivode la informaciónofrece inmensas posibilidades" los que deciden. Esta mina de conocimientos sin precedente puede, no obstante, revelarse como una fuente de desinformación. Como dice Meyers, en nuestros días, los altos funcionarios y los cuadros superiores se ahogan con el peso de la información bruta. Descubren, sorprendidos, que es tan dificil y peligroso dirigir una gran empresa cuando falta información como cuando se tiene demasiada.

Los profesionales de la información pueden valorar el proceso. Tienen competencias, contactos y, en algunos casos, informaciones adquiridas secretamente, las cuales no pueden ser obtenidas en ninguna otra parte del gobierno al nivel que sea. Los que deciden necesitan información, no siendo, en muchos casos, sino nara saber si las informaciones

que obtienen de otras fuentes son creibles. En el nuevo contexto de mundialización, son numerosos los observadores y los comentaristas que nos informan sobre la carrera, pero no es menos útil saber lo que los otros jinetes piensan.

El punto que todos debemos buscar para mejorar, a mi juicio, es el último de los cuatro elementos de base que he descrito anteriormente, es decir, saber comunicar la información en tiempo útil a los que tengan necesidad de ella.

En el modelo clásico de análisis de las informaciones, el énfasis se pone en la profundidad. Durante la Guerra Fría, las superpotencias se mantenian mutuamente sobre el tablero. En ese contexto estático, la gente tenía tiempo de efectuar ampliamente análisis estratégicos que tenían pocos resultados tangibles a corto plazo.

Los británicos y los americanos, quienes disponían de enormes recursos necesarios, han refinado el análisis clásico. En Canadá, nunca hemos dispuesto de tantos recursos y ahora tenemos aún menos. El método clásico de análisis de informaciones no permite responder rápidamente a las exigencias del mundo de hoy.

La información no tiene en sí ningún valor y por ello el análisis es indispensable. La información puntual debe comunicarse totalmente a aquellos que están en la línea de fuego.

Si esto quiere decir que se dispondrá de menos tiempo para analizar ciertas informaciones siguiendo el método clásico, tanto peor. Es necesario no olvidar, sin embargo, que el trabajo de análisis es importante en numerosos casos y que permite verificar la información y asegurar que la fuente es fiable. Pero una vez que el caballo inicia la carrera, más nos vale tener las riendas en la mano. Los profesionales de la inteligencia no deben olvidor que el círculo de analistas es mucho más amplio de lo que algunos de ellos con frecuencia creen. No olvidemos que los que están en la línea de fuego y que deben tomar las decisiones todos los días son a menudo los mejores analistas.

Inteligencia y toma de decisiones

Contrariamente a lo que creen algunos comentaristas, los profesionales de la inteligencia no tienen que buscarse nuevas prioridades incluso si la Guerra Fria ha terminado. El nuevo contexto ha provocado una sobrecarga detrabajo.

La situación es la misma para los que deciden. Tienen demasiadas decisiones que toman demasiada información y muy pocos recursos. Necesitan toda la ayuda que puedan obtener. Según Allan Kagedan, las bibliotecas y las bases de datos rebosan hoy de informaciones esenciales y actualizadas, gracias a las cuales es posible identificar, localizar y alcanzar los objetivos potenciales de la investigación de la inteligencia. ¿Cómo puede el medio competir con el New York Times, la CNN o los servicios de información en línea? ¿Qué aporta de más?

He aqui el por qué: Si los que deciden se han echado atrás cuando no debían más que buscar una aguja en un pajar, qué hacen hoy que deben buscar diez en mil pajares. El mundo de la inteligencia puede ayudar porque es eficaz para escoger la inmensa cantidad de información añadiendo un valor agregado que ninguna persona dentro del gobierno puede

aportar. Una de las grandes ventajas que los profesionales de la inteligencia aportan a los que deciden, sobre todo en nuestros días, es su aptitud para extraer y analizar una vasta cantidad de información para, enseguida, unirla a aquella que se obtuvo secretamente, lo que permitirá corroborar la información obtenida de fuentes abiertas, o de refutarla.

Es más fácil, más seguro y más rápido recoger informaciones en fuentes abiertas para producir informaciones adaptadas a las necesidades de nuestros usuarios. De hecho, no creo equivocarme al afirmar que en ciertas operaciones, hasta el 80 por ciento de las informaciones analizadas provienen de fuentes abiertas.

Dicho esto, el verdadero valor agregado se encuentra frecuentemente en el 20 por ciento que queda y que proviene de fuentes secretas. En ninguna otra parte, podemos obtener los filones de la información de fuentes abiertas necesarias a la seguridad nacional, para unirlas con la información obtenida de fuentes secretas disponibles en los servicios de inteligencia.

Aunque el proceso de elaboración de las politicas depende de varios factores, será ciertamente si se beneficia de la aportación de los medios de información.

No es informando a los que deciden acerca de la revolución, luego dejándolos desenvolverse solos como se le añade valor al proceso. La información forma parte integrante de la administración gubernamental, incluso si las relaciones que mantiene con los que deciden se compararan ampliamente con aquellas que existen entre una empresa independiente y su clientela. En este equilibrio único entre la estrechez de las relaciones y la libertad de acción

es donde reside el verdadero valor agregado de la información para los medios politicos.

Inteligencia y politica

¿Qué es necesario cambiar de las relaciones entre medios políticos y de inteligencia?

A mi juicio, los analistas de la inteligencia deben participar más estrechamente en el proceso de elaboración de las politicas; deben constatar por ellos mismos cómo funciona y cómo integran la información. En estos momentos, pocos de ellos han tenido contacto con los medios politicos.

En el Canadian Security Intelligence Service (csis), precisamente estamos examinando varias posibilidades para mejorar esta situación. Para aportar lo máximo al proceso de decisión global, nuestros analistas de la inteligencia, incluso aquellos que saben reencontrarse en esta montail.a de información, deben mantener un diálogo constante con sus homólogos del sector politico.

Los analistas de inteligencia deben saberprecisamente quiénes son los usuarios de sus productos, lo que quieren y en qué forma. Necesitan conocer las reacciones de sus usuarios. Para hablar en términos de negocios, contemplamos realizar una especie de estudio de mercado que nos conduzca a los clientes de nuestros analistas, es decir a los que deciden.

Por otra parte, creo también que los analistas del medio politico deberían conocer mejor el proceso de la inteligencia.

Los que deciden necesitan constatar personalmente en qué medida pueden beneficiarse de la información. Los analistas de políticas están inundados por información y tareas, la inteligencia puede, al demostrar a los que deciden su valor en esta dificil coyuntura, asegurándoles que estarán mejor informados de lo que los hacedores de políticas buscan. Desde este punto de vista se derivarán benefícios mutuos, los cuales ayudarán al gobierno a ejercer mejor su trabajo.

Los analistas de políticas han demostrado a los que deciden que pueden serles útiles en este dificil periodo; los profesionales de la información aseguran a su vez estar mejor informados de lo que requieren. Este acercamiento acarreará ventajas mutuas las cuales, en primer lugar, permitirán al gobierno realizar mejor su trabajo.

Como acabo de decir, atravesamos un periodo peligroso marcado por una competencia muy fuerte. Uno de los símbolos más impactantes es la destrucción de un muro. La "mundialización" es la destrucción de una serie de barreras seculares que existen desde que el proteccionismo existe, estas barreras datan de la época en la que el hombre comenzó a satisfacer sus ambiciones territoriales recurriendo a la agresión.

Irónicamente, el acceso a la información ha estado implicado de uno u otro modo, al menos desde la invención de la prensa tipográfica. Como canadienses, debemos aprovechar cada una de las ventajas de las que podamos disponer para asegurar nuestra seguridad per-

sonal y hacer de modo que nuestro país prospere.

Aún más, al proporcionar información a los servicios policiacos, la organización que yo dirijo constituye un servicio de información a disposición de los que deciden en el gobierno. En nuestros días, para ser útil, una organización debe aportar algo válido. Por otro lado, ninguna organización puede permitirse ser inútil. En razón del turbulento ambiente que reina en los años noventa, estoy convencida de que la información de inteligencia tiene un papel esencial que jugar en la consecución de objetivos nacionales. Más aún, en el contexto de los años noventa, el ciclo de la inteligencia debe integrarse lo más posible en el proceso de elaboración de políticas públicas. Para concluir, es necesario que la información sea politicamente util siendo politicamente neutra Para ser válida, debe igualmente comunicarse en el momento justo. Esta fórmula es deseable en el plano de la política pública y favorece a la vez un buen trabajo en el plano de la información. Señor presidente, agradezco que mehaya permitido hacer uso de la palabra esta tarde y agradezco a los miembros de su asociación que me hayan escuchado tan atentamente.

^{*} Elcock, Ward Pitfield D. Director del Servicio Canadiense de Información de Seguridad (CSIS), en la Conferencia de la Asociación Canadiense para el Estudio de la Seguridad y la Información, impartida el 28 de octubre de 1994.

La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas¹

Leonardo Curzio²

Seguridad Nacional

El concepto de seguridad nacional resulta todavía polémico en México. Las connotaciones políticas e ideológicas que se han ido sedimentando en el mismo, no facilitan que surja un debate constructivo sobre el término, en un momento en el cual por lo menos tres elementos concurren para hacer un replanteamiento general. Estos son:

- 1) El final de la Guerra Fria
- 2) La transición política hacia la democracia , y
- La relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado

Reformular la idea de seguridad nacional sobre nuevos fundamentos, supondría que el modelo anterior diera paso a un nuevo concepto, o tal vez una idea con contornos no totalmente definidos, pero socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse automáticamente a una concepción represiva y por lo tanto ser susceptible de convertirse en un paraguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiese emparentarse

con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, que es el elemento constitutivo de toda comunidad nacional. La escasa popularidad del concepto es producto de tres elementos.

El primero es la contaminación que el término sufrió por la "exportación" de la agenda de seguridad nacional norteamericana a América Latina. ³ Como es sabido, la exportación de la agenda norteamericana y su política exterior han tenido dos formas de aplicación. La primera —apunta Kissinger—"es que la mejor forma en que los Estados Unidos sirven a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando así como faro para el resto de la humanidad; la segunda es que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo." ⁴

Hay un abismo entre autoerigirse como modelo (el faro) a imponerlo por la fuerza (el cruzado) y además el modelo dificilmente se aplicó durante la Guerra Fría en su totalidad, Por lo tanto, la promoción de la democracia liberal y una economía de merçado que garantizara los intereses de las corporaciones norteamericanas ⁵ no han pesado siempre lo mismo. Los intereses económicos y geopolíticos han dejado de lado, durante largos periodos, la democracia e incluso los derechos humanos para favorecer de manera abierta regimenes dictatoriales que garanticen los intereses económicos. En el contexto de la Guerra Fría este tipo de regimenes proliferó en América Latina. En muchos países de nuestro subcontinente estos regimenes desarrollaron la figura del "enemigo interno" que auspiciaba el comunismo y para enfrentarlo se pusieron en pie los llamados "regimenes de seguridad nacional".

Como bien lo ha explicado Paul Kennedy "en la anmediata postguerra no sólo China...sino todos los países de lo que pronto sería llamado el Tercer Mundo, fueron animados a emular los ideales norteamericanos de esfuerzo personal, espíritu emprendedor, libre comercio y democracia. Todos estos principios son tan beneficiosos y atractivos para el bienestar de los pueblos libres –profetizó Hull- que en él curso de pocos años toda la maquinaria internacional debería estar funcionando satisfactorian...ente. Cuantos estuviesen tan ciegos que no apreciasen aquel hecho...deberían ser persuadidos por una mezcla de palos y halagos de marchar en la dirección correcta."7

El segundo elemento que contribuye al desprestigio del concepto de seguridad nacional se desprende del primero. El concepto se ve teñido por una acción represora del estado y de control político para coartar el régimen de libertades. Seguridad nacional se convierte. en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y las libertades. Seguridad nacional se transforma en algo que no subsume la seguridad de la nación (entendiendo a la nación en su sentido más amplio y abarcante) sino en una idea subsidiaria de la seguridad del estado. Muy a menudo la idea de seguridad del Estado, interpretada como lo hubiese hecho el Cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las libertades y el mantenimiento de un determinado régimen político. De este divorcio entre seguridad nacional y régimen de libertades, se desprende una tentación controladora de las libertades públicas que se disfraza de seguridad nacional. No es fácil quitar este estigma de control antidemocrático al concepto y a los aparatos gubernamentales encargados de la materia.

El tercero de los elementos que deforman la esencia de una seguridad nacional que refleje las aspiraciones de todos los mexicanos, es producto de las perversiones que el concepto ha tenido la historia reciente del país. La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se va difuminado con facilidad, en una idea de seguridad del estado y por las características del sistema político mexicano la seguridad del estado se convierte en seguridad del régimen y la seguridad del régimen supone la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominan en un momento determinado. La idea de seguridad nacional, se equiparó en la opinión pública a la seguridad de un grupo político. Como han señalado algunos analistas "la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad nacional y el acentuado desinterés público, han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen su papel, contribuyendo a la defensa de la seguridad nacional, o si, por el contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno) a través de una guerra sucia, sin restricciones ética o legales de ningún tipo."8 Carlos Montemayor, por su parte, afirmaba: "seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o to que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público"?

Es comprensible que con tantas cargas semánticas, el concepto tuviera poca fortuna en la opinión pública. Hasta mediados de los ochenta el concepto formaba parte del vocabulario de los internacionalistas y para México seguridad nacional se asociaba de manera genérica a la utilización del petróleo y la pacificación de Centroamérica. El concepto se referia fundamentalmente a la politica exterior y al papel de las fuerzas armadas y por ende estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad mexicana e incluso de amplios sectores del gobierno. Como lo hacia notar Sergio Aguayo "desde 1946 a fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana..."10

Resulta sintomático constatar que es en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, cuando aparece explícitamente definido el término de seguridad nacional y se busca que el concepto sirva de bisagra entre lo exterior y lo interior. México –señalaba De la Madrid- "funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras... En consecuencia convergen en este

concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques." Para vincular estos principios generales de relación con otras potencias con el plano interno, el Plan establece lo siguiente: "Es preciso considerar a la nación en su totalidad....habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subvacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una politica integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo in tegral en el ámbito interno" La seguridad nacional en México estaba pues, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad del desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había producido y vincularse a aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no caminaba en el mismo sentido. Bajo la administración De la Madrid los indicadores socioeconómicos sufren un deterioro cuorme¹². Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad hemisférica: el narcotráfico.¹³

Bajo la administración Salinas (1988-1994) el concepto sufre un ligero retoque y se hace mucho más legible que el anterior, pero mantiene intactos sus pilares fundamentales: "La seguridad de la nación -apuntaba Salinas de Gortari- es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el

equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia."¹⁴

El gobierno de Salinas de Gortari no conseguirá tampoco resolver dos incoherencias fundamentales implicitas en el concepto. La primera la ponia de relieve Aguayo al plantear que en el plano conceptual la seguridad nacional se define como el desarrollo integral de la nación; lo que se contradice con lo operativo porque el gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989, sólo incluye a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduria General de la República. Con excepción de Relaciones (sic), la función de las otras es mantener el orden interno, cuando de tener validez la definición amplia, tendrían que estar en este gabinete algunas Secretarías cercanas al área social.... estas v otras ambigüedades v contradicciones impiden comprender lo que realmente entiende el gobierno federal por seguridad nacional y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad."15 En realidad el problema entre una definición amplia de la seguridad nacional -como la que se ha venido usando en los planes de desarrollo- y una visión acotada a los asuntos en los que el recurso a la fuerza esté presente¹⁶ no supone necesariamente una contradicción. Se trata más bien de dos agendas distintas que se ocupan una del horizonte estratégico y la otra del táctico. La perspectiva estratégica supone administración de todo el poder nacional en sus cuatro ámbitos: el econômico, el político, el social y el militar y por consiguiente debe partir de una definición amplia. La perspectiva táctica, por el contrario, parte de la amenaza immediata y requiere por tanto de un tratamiento inmediato y especializado de los cuerpos de seguridad del Estado. Me parece evidente que la seguridad alimentaria y la bioseguridad¹⁷ forman parte de la agenda de seguridad nacional, pero ningún estado utilizará a sus servicios de inteligencia para recibir un informe técnico sobre el particular. En el mismo sentido, un ataque a instalaciones estratégicas o un secuestro de alto impacto no puede ser tratado por el pueblo y el gobierno en su conjunto. Es un asunto técnico que supone tiempos críticos. Hay pues dos niveles de reflexión que no se excluyen. Volveremos sobre este tema cuando analicemos las agendas.

La segunda -y mucho más grave contradicción de los servicios de seguridad- es que aun situados en una perspectiva de seguridad del régimen, los aparatos encargados de detectar lo que real o potencialmente pudiese afectar a la estabilidad fueron, según el Presidente Salinas, incapaces de detectar la revuelta del EZLN en 1994. Salinas reconocía, en su último informe de gobierno, que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización. 18 La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994, ni siquiera se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos.

El Plan de Ernesto Zedillo no plantea una definición explícita de seguridad nacional, pero asume los elementos fundamentales de lo que se va configurando como el contenido mínimo de lo que seguridad nacional significa en un horizonte estratégico. Esto es, un concepto más amplio e incluyente basado en

una política de defensa regida por una doctrina muy precisa y rígida, una política exterior también regida por una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley.

El capítulo consagrado al tema de la soberanía" está articulado en tomo a un concepto general que es el desarrollo de las capacidades del estado para garantizar la defensa de la soberanía que significa en términos prácticos:

- Imperio de la Ley en todo el territorio nacional.
- 2. Plena integridad territorial.
- Evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad.
- 4. Ejercicio de las libertades.
- 5. Avance de la democracia.
- 6. El diálogo permanente.
- 7. El desarrollo social.
- 8. El crecimiento económico.
- 9. El fortalecimiento de la cultura nacional.

Durante la administración Zedillo se ha registrado un avance muy apreciable en materia democrática. La libertad de expresión y el pluralismo político que vive el país son innegables. Ello ba contribuido de manera decisiva a que la idea de seguridad nacional v los trabajos del sistema de inteligencia se integren más a una lógica de Estado (tener objetivos claros, con independencia del partido que gobierne v servir a las instituciones sin consideraciones políticas). Pero estamos en el inicio del proceso. Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad mexicana, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar que estos gozan de consenso (es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo) Veamos cuáles son estos fundamentos.

Objetivos nacionales permanentes

Como su mismo nombre lo indica, estos objetivos son irrenunciables, imprescriptibles. Su cumplimiento es obligatorio porque forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad nacional y lo hacen a doble título. En primera instancia son las condiciones específicas del pacto de delegación del soberano al estado, esto es, las condiciones específicas en las que el titular de la soberanía (el pueblo) delega su poder al estado estableciendo en qué términos y qué objetivos precisos debe de cumplir. zo El conjunto de objetivos permanentes, plasmados en la Constitución. se convierte pues en el cimiento legitimo del poder del estado. Por otra parte, los objetivos permanentes cumplen la función de plasmar las aspiraciones de la nación. El carácter aspiracional de cualquier objetivo le confiere a éste una función cardinal (de orientación) de la vida nacional v la acción de un Estado. En definitiva, los objetivos nacionales permanentes, que sumados se convierten en el proyecto nacional, son a la vez la explicación del origen de una comunidad nacional erigida en Estado nación y la vez su destino ¿a dónde se quiere llegar como comunidad?

Para que estos objetivos no sean sinrple retórica constitucional, deben concurrir dos circunstancias. La primera es que deben ser socialmente aceptados. La segunda es que deben ser vinculantes para el gobierno. En otras palabras la población en su conjunto se identificará con ellos y el estado debe crear las condiciones y ofrecer las garantías para que se cumplan.

La Seguridad Nacional y las ventanas de vulnerabilidad

La idea de seguridad nacional en su sentido más general "es la defensa de los intereses y los valores de una nación" 21 La idea está, por consiguiente, relacionada con un proceso de consecución de objetivos. Mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá. E, inversamente, mientras más alejada esté de los objetivos que se ha trazado, mayor será su percepción de vulnerabilidad

La idea de seguridad nacional implica dos niveles. Uno objetivo que tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de los objetivos nacionales. Si la amenaza es explícita (una declaración de guerra o una actitud hostil de un gobierno extranjero) el consenso es fácil de obtener. El otro nivel es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuales son los factores que real o potencialmente puedan desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los actores estarán de acuerdo ni en la naturaleza ni en la jerarquización de las amenazas o los factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización, II

Para reducir la discrepancia sobre lo que es o puede llegar a ser un factor que genere vulnerabilidades, el reconocimiento de los objetivos permanentes debe ser general y explícito. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, la eanacidad de convocatoria v adhesión a dicho

proyecto se debilita. Los objetivos permanentes deben ser apoyados, así sea de manera difusa, por el cuerpo social. En ausencia de este apoyo se abren ventanas de vulnerabilidad a la seguridad nacional en la medida en que el proyecto "nacional" deja de ser propiamente nacional.

Las ventanas de vulnerabilidad que presenta una nación son función directa de la distancia subjetiva y objetiva que una comunidad tenga respecto a sus objetivos permanentes. Veamos, en el caso de México, cuál es la situación imperante en 1998.

Objetivos vitales

Por objetivos vitales entendemos aquellos de los que depende la existencia o supervivencia misma de la nación y del estado. En términos generales, estos objetivos se centran en la intangibilidad del tenitorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo y tal vez haya que agregar ahora recursos naturales y medio ambiente. En la misma jerarquía se encuentra la supervivencia de la población ante amenazas de exterminio y conservando en todo momento las garantías fundamentales del individuo. Y *last but not least*, el mantenimiento de la independencia nacional y la soberanía de las tres ramas del poder del estado y los tres niveles de gobierno.

Respecto a los objetivos vitales, no existe en este momento algún elemento objetivo o subjetivo que amenace la integridad territorial del país. Hay asuntos como el conflicto de los sobrevuelos no autorizados de aviones norteamericanos. Hay también algunos pendientes con Guatemala en materia de aguas tenitoriales y el famoso "hoyo de dona" que ocupa el centro del Golfo de México. Pero ninzuno

obliga a movilizar militarmente al país. Tampoco existe una amenaza a la supervivencia de la comunidad mexicana.

En lo tocante al ejercicio de la soberanía en los últimos años se han podido constatar presiones en materia de soberanía, especialmente en lo que tiene que ver con el combate a las drogas. Las relaciones entre los dos países han pasado de altos niveles de colaboración (como la declaración conjunta en materia de combate a las drogas de Clinton y Zedillo) a una relación francamente tensa por injerencias de los Estados Unidos en asuntos domésticos (asunto Casablanca). Estados Unidos no parece convencido de que México lleve a cabo de manera sistemática un combate eficaz contra las drogas. Por ello --apunta John Bailevpara Estados Unidos el "dilema es si debe respetar la soberanía de México y esperar a que los esfuerzos de reforma produzcan buenos resultados o -de manera alternativa- intervenir tanto para perseguir sus intereses inmediatos de procuración de justicia como acaso también para acelerar el proceso de reforma"23

En los próximos años y en la medida en que el aparato de procuración de justicia mexicano proyecte mayor honorabilidad, se deberán establecer con claridad cuáles son los alcances de la cooperación binacional y cuáles son los limites y salvaguardas para garantizar ya no la independencia, sino el decoro y la dignidad nacionales. Directamente vinculado a este tema, aparece otro de mayor aliento que es la redifinición general de la soberanía. ²⁴

Toda la teoría del estado y de la forma de gobierno contemporáneas estaban anciadas en la idea de la soberanía de las naciones. La esencia del estado moderno, tal como se ha venido construyendo desde la formación de

las monarquías absolutas, ²⁵ es la soberanía, es decir, el poder que no es responsable ante ningún otro. Los atributos clásicos de la soberanía son según su primer teórico, Bodino: absoluta, perpetua, indivísible, inalienable, imprescriptible ²⁶.

Las consecuencias de esta summa potestas son dos: la primera es la reducción de todo derecho al derecho del estado, proceso que supone la reducción de las capacidades de normar la vida ciudadana de agentes como la Iglesia, las corporaciones y los gremios. El estado adquiere así una centralidad en el juego social y se convierte en la instancia que impone, puesto que es legítimo, los valores que la misma comunidad se ha impuesto. La segunda es la no sujeción a un poder ajeno o superior, en otras palabras, la afirmación del estado nacional frente a los poderes transnacionales.

Las transformaciones del mundo contemporáneo han sido objeto de múltiples análisis que nos eximen de presentar aquí los elementos que componen el muevo paisaje internacional. ²⁷

Las tendencias globalizadores e integracionistas hán generado un terremoto en las concepciones políticas tradicionales. La nueva realidad mundial que parece prescindir del estado nacional se presenta todavía sin contornos institucionales definidos pero con una clara tendencia a absorber algunas competencias emblemáticas de los estados nacionales.

En los años por venir el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en la nueva arquitectura institucional supranacional.

Objetivos de organización del Estado

Se trata de los artículos constitucionales que definen la estructura política del estado. En términos generales estos objetivos son garantizar la existencia y el cabal funcionamiento de una República, democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y el imperio de la ley. El mantenimiento de una democracia electoral equitaviva y plural ha ganado mucho terreno en la sociedad mexicana. Los sectores más reaccionarios son minoritarios y su poder bastante relativo. Las discrepancias más importantes empiezan en el último conjunto de objetivos permanentes: los sociales.

En los objetivos de organización del estado en México se ha constatado un estrechamiento de las ventanas de vulperabilidad en la medida en que se han llenado de contenido las ideas de republicanismo, democracia, representación y federalismo. Mientras el régimen se obstinó en controlar, en función de sus intereses, la vida política del país, la percepción de inseguridad se incrementó.38 Los procesos electorales, por cjemplo, que bajo la administración Salinas (1988-1994) fueron una fuente inagotable de conflictos, marchas, movilizaciones y plantones, en definitiva efervescencia social, bajo la administración Zedillo su impacto ha sido mucho menor. El avance de la democracia electoral ha acercado al país a su objetivo permanente (que es respetar el régimen de libertades) y por tal razón la ventana de vulnerabilidad se ha estrechado de manera notable. Hoy la percención de seguridad (o de inseguridad) no pasa por la órbita electoral.

La principal ventana de vulnerabilidad que hoy presenta el país tiene que ver con el esta-

do de derecho. En múltiples ocasiones el jefe del Estado ha reiterado la necesidad de hacer de México "un país de leyes". En su primer Informe Ernesto Zedillo establecía un diagnóstico descarnado pero muy preciso: "La democracia sólo se puede ejercer plenamente dentro del estado de derecho... Por eso en nuestro país estamos empeñados en construir un nuevo escenario político donde las instituciones sean capaces de garantizar el imperio de la ley..."²⁹

La puntualización presidencial era un reconocimiento implícito a la ausencia de un marco legal verdaderamente eficaz que garantizara una convivencia armónica. No hay nada que amenace tanto a la paz social y a la integridad de las instituciones que el deterioro de la seguridad pública. Mientras el gobierno no consiga convencer a la sociedad que la criminalidad es una amenaza que se puede controlar, la ventana de vulnerabilidad se incrementa subjetivamente mucho más que objetivamente. Dicho de otra manera, las percepciones de inseguridad y de ineficiencia del aparato público para contener a la delincuencia avanzan más rápido que la tasa de criminalidad.

En su tercer informe de gobierno la evaluación del Presidente seguía siendo sombría: "...se debe reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados, hoy la inseguridad pública y la falta de respeto al estado de derecho son el mayor obstáculo para el progreso material y para una vida social armónica". 30

En el informe de 1998 las cosas parecían empeorar. Zedillo planteaba el asunto así: "Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública, los tres poderes de la Unión y los tres órdenes

de Gobierno, le hemos fallado a la ciudadanía"."

Reconocer los errores no significa por sí mismo un avance en la contención de la amenaza." Hoy por hoy, el escenario más catastrófico que enfrenta el país es que los avances democráticos sean cuestionados por una notable falta de eficacia para cumplir una de las funciones básicas de cualquier estado: la seguridad de las personas y de sus bienes.

Objetivos sociales

Los objetivos sociales son el conjunto de derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos. Estos tienen que ver con la educación, la salud y el trabajo. Si en los objetivos de organización del Estado la transición politica ha acercado al régimen a aceptar que la estabilidad de la nación pasa por hacer coincidir el objetivo con la realidad, en materia social las cosas parecen más alejadas.

La situación social que impera en México pone en entredicho este conjunto de objetivos permanentes. Muchos actores sociales y el propio gobierno han reconocido que la principal amenaza a mediano plazo a la estabilidad del país es el incremento de la pobreza. En la actualidad el gran tema es determinar tienen o no la capacidad de garantizar los derechos sociales de sus pueblos establecidos en sus Constituciones. Este debate no solamente se ha dado en México. 33 En la discusión sobre nuevas constituciones en América Latina el tema está presente y muchos se preguntan: ¿debemos o no garantizar los derechos sociales? ¿son simple retórica o efectivamente son objetivos cuyo incumplimiento supone un grave riesgo en la mentalidad de las élites políticas y económicas? En la promulgación de la Constitución brasileña el debate se planteaba en estos términos: "La garantía de los derechos individuales es cada vez más efectiva y operativa en las Constituciones contemporáneas, pero la garantía de los derechos colectivos y sociales. fuertemente pactados en los textos, sobre todo en los países en desarrollo y particularmente en las condiciones de Brasil, se vuelve extraordinariamente dudosa. Derecho individual asegurado, derecho social sin garantía".34 No es necesario aportar una plévade de argumentos para demostrar que la principal debilidad que México presenta hoy en día es la falla de cumplimiento de sus objetivos sociales. Los mexicanos de finales de siglo viven peor, tienen trabajos más inestables, y son más pobres que la generación anterior. El rezago social está en la raíz de gran parte de los conflictos que vive el país. as

Si recapitulamos 10 dicho en este apartado, el resultado es claro: las vulnerabilidades del país son:

- 1. La presión sobre la soberanía,
- La definición nacional sobre un proyecto de integración supranacional,
- La ausencia del estado de derecho (con sus lacras asociadas, la corrupción y la impunidad), y
- 4. La incapacidad de generar la suficiente riqueza para crear bienestar social.

Establecer acuerdos sobre el diagnóstico de las vulnerabilidades del país puede no ser demasiado complejo. El problema es transitar del diagnóstico a la fase terapéutica.

¿ Qué jerarquia para los intereses nacionales?

Una vez establecido un acuerdo sobre las prioridades del proyecto nacional, se debe abrir un segundo debate sobre el que es más dificil conseguir acuerdos nacionales. Como bien señala Sam Sarkesian" aunque existan acuerdos básicos tales como la protección del territorio para garantizar la seguridad nacional. nunca existirá, en una sociedad abierta, un acuerdo sobre la correcta jerarquía de los intereses nacionales y los recursos que el poder nacional debe destinar para sostenerlos. Es decir, puede haber acuerdos sobre los fines, pero es muy dificil que se dé un acuerdo sobte los medios. Es, por lo tanto, capital desarrollar una jerarquía de intereses nacionales que permita ir abriendo la discrepancia en la medida en que estos no afecten directamente la supervivencia de la nación. En otras palabras, se debe establecer un orden de intereses nacionales que irían de los vitales a los serios pasando por una categoría intermedia que serían los importantes.

Entre los vitales cabe mencionar a aquellos de los que depende la vida de la nación tanto en lo diplomático como en lo militar. En estos intereses lo deseable es que exista un alto nivel de consenso tanto en los fines como en los medios. No es casual que en México en los únicos ámbitos en los que existe una doctrina muy sólida es en nuestra diplomacia y en la doctrina militar. Cualquierrevisión de las bases del Estado debería contar con un alto nivel de convergencia de las principales fuerzas políticas. Las políticas exterior y militar son deben serlo- políticas de Estado.

Entre los intereses vitales del país está el mantenimiento de la independencia nacional y el consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente. El país ha aceptado la agenda planteada en la última cumbre de las Américas celebrada en Chile (1998) pero no ha definido aún un techo claro a la dinámica integradora. Tampoco ha hecho un esfuerzo significativo por desarrollar una arquitectura institucional que tutele las competencias soberanas que progresivamente son cedidas al exteríor. La redefinición del concepto de seguridad nacional pasa inevitablemente por rediscutir lo que significa la soberania en un mundo globalizado. Sin un acuerdo en este nivel, la comunidad nacional puede desgarrar. se en un debate entre integradores y conservadores de la soberania.

En un segundo nivel tenemos a los intereses criticos. En este apartado se reagrupan aqueo 110s asuntos que no afectan directamente al territorio ni a la supervivencia del país, pero que en largo plazo tienden a convertirse en prioridades de primer orden. En estarego es políticamente más complicado tener un consenso entre fines y medios. Exi-te, más bien, la posibilídad de acordar objetivos precisos en forma de agenda nacional y abrir una neo gociación entre las partes. En el caso de México los intereses críticos se reagruparon en la Agenda para la reforma política del estado que incluye los siguientes capítulos: ³⁷:

Reforma electoral,
Federalismo,
Reforma del poder legislativo,
Procuración de justicia,
Participación social, y
Derechos indígenas.

Otro capitulo importante que escapa al debate sobre la Reforma del Estado es la vulnerabilidad económica del país por su escaso ahorro interno" y su endeudamiento externo. 19

En un tercer nivel podemos reagrupar los intereses serios que son aquellos que no están en la primera línea de las preocupaciones, pero pueden convertirse si no reciben el tratamiento adecuado, en problemas de mayor impacto. El acuerdo político sobre estos es todavía más dificil, en la medida en que ocupan el corazón del debate político en una democracia. Ni los fmes ni los medios o más bien lajerarquización de los fines y el uso de los medios puede ser consensuada. Algunos sectores pondrán especial énfasis en el control de la inflación. otros se centrarán en la elevación de los salarios. Toda la política económica y de desarrollo social en un sentido amplio se ubica en este nivel. Si la democracia, como forma de gobierno, está basada en la responsabilidad v esto resulta cierto, el funcionamiento democrático de las instituciones de gobierno deberia evitar que se deteriora el círculo de intereses serios para convertírse en asuntos más graves.

La jerarquización de los intereses, aunque polémica, no es abusiva ni tampoco significa que los que están ubicados entre los críticos o los serios no sean dignos de atención. Quiere decir que su incidencia en la seguridad de la nación no es inminente. Si hay un acuerdo general sobre la jerarquización de los intereses nacionales el país se puede dar el lujo de discrepar sin poner en riesgo los fundamentos de la nación. Jerarquizar significa, en este caso, ponderar políticamente lo más ímportante y evitar que los vaivenes de la politica afecten a la seguridad nacional.

El establecimiento de consensos sobre los objetivos nacionales, los intereses nacionales y la jerarquía de los mismos, no completa el paisaje estratégico de una nación, es preciso ubicar los factores adversos que impiden al naís consequir sus objetivos.

Presiones hegemónicas

El primer obstáculo son las presiones hegemónicas. Por presión hegemónica entendemos, siguiendo a Cintra, "el antagonismo que, por su importancia v naturaleza constituve una ponderable amenaza a la conquista v mantenimiento de los objetivos nacionales permanen tes. La superación de este tipo de presione,' exige medidas especiales que, por lo general. escapan a la cotidianidad de la vida nacional."40 La presión hegemónica más importante es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecí dos por la potencia hegemónica. Hoy el país ne correel riesgo de una invasión extranjera, pero si tiene, como antes quedó establecido, una amenaza constante a su independencia y soberanía en estas materias. Más alejada, pero no por ello menos importante, está la presión hegemónica en la esfera militar. La progresiva desnacionalización de los ejércitos y la integración de estructuras militares de obediencia supranacional y con misiones fuera de las fronteras de los países, forman parte de una agenda de seguridad que manejan los Esta dos Unidos. El exsecretario de defensa de los Estados Unidos, William Perry, promovía un nuevo concepto llamado "la seguridad ccr: perativa" que intentaba crear una atmósfera de confianza para la celebración de la Cumbre de las Américas en Miami en 1994. 41

La presión, sin embargo, no nace en Miami, tiene raíces más profundas. Como bien lo señala Raúl Benitez al analizar las modificaciones del concepto de seguridad nacional, es importante considerar los efectos "en las políticas de seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas políticos y económicos de los dis-

20 LEONARDO CURZIO

desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991, convocada por la üEA- la noción "seguridad democrática" y adquiere rango de prioridad de seguridad la integración económica y se busca la colaboración -y posible integración futura- multinacional de las Fuerzas Armadas, redefiniendo los conceptos de "seguridad colectiva" y "seguridad hemisférica" postura consolidada en la cumbre de ministros de Defensa -realizada a mediados de 1995 en Williambourg, Virginia-o El impulsor principal de esta nueva transnacionalización de la seguridad y la defensa es Estados Unidos".42

Factores Adversos

. Se trata del conjunto de obstáculos que tienen capacidad de obstaculizar el proyecto nacional pero que no están dotados de intencionalidad. El controlo la reducción de los factores adversos supone algo que en México hoy por hoy tiene una presencia relativa y es el pensamiento estratégico. En amplios sectores del país se tiene la impresión de vivir circunscritos a un horizonte que raramente rebasa la frontera sexenal, yeso hipoteca nuestra capacidad de elevar nuestras miras y planteamos objetivos de mayor plazo. De igual manera, esta ausencia de horizontes a largo plazo dificulta la valoración colectiva y la deliberación sobre las opciones estratégicas que se le presentan a México. 4J

Las naciones más desarrolladas cuentan con proyectos estratégicos ampliamente difundidos," 10cual garantiza un valor doble. Por un lado existe una producción de estudios que genera conciencia sobre lo que puede ocurrir en el futuro y eso les permite prepararse para enfrentar los retos o conjurar las amenazas. Por el otro, les da una nueva vida y una mayor estatura al debate nacional en la medida en que sociedad y gobierno logran consensuar objetivos de mayor aliento que los puramente coyunturales.

En México, lamentablemente, los sectores público y privado viven siempre dominados por una absorbente coyuntura y sus posibilidades de fijarse objetivos en un horizonte más amplio es aventurada, en la medida en que no existe un caudal suficiente de estudios de tipo estratégico que coadyuven a situar el debate sobre el futuro del pais en un marco razonable y coherente y no en la pura y simple especulación.

Las instancias gubernamentales, que de manera natural deberían encargarse de promover estos estudios, están hoy por hoy sobrecargadas por una agenda nacional que se desahoga problemáticamente. Existe, por otra parte, una escasez de recursos que afecta siempre a los proyectos menos prioritarios que usualmente son los de corte estratégico. En el sector privado las cosas no son muy diferentes. Existe poca inversión en investigación cientifica y menos en estudios que intenten escudriñar en el futuro.

La agenda estratégica de la seguridad nacional está dominada por los siguientes temas:

- Alimentos (producción y consumo)
- Dinámica demográfica (migraciones)
- Energía (producción y consumo)
- Defensa Nacional (redefinición del concepto de seguridad y sobrecarga de misiones)
- Entorno Internacional (nuevas presiones hegemónicas e inestabilidad financiera y política)
- Ecolozia (viabilidad del ecosistema)

- Sistema Político (concordía y estabilidad)
- Sistema Económico (generación de riqueza y justicia social)
- Comportamientos y estructura sociales. (relación entre comunidades culturalmente diferenciadas y unidad nacional)
- Mercado de Trabajo (incorporación de la mujer y competitividad)

Aprobar una agenda de los factores adversos no es dificil, pues existe la conciencia de que son temas sobre los que conviene reflexionar y tratar de que no se conviertan en el futuro en asuntos que amenacen la estabilidad de la nación. Lo crucial es conseguir superar el horizonte sexenal y permitir asi que se puedan pactar políticas de estado en las diferentes materias susceptibles de movilizar en un sentido constructivo las energias y el poder nacional. Esta agenda estratégica que se desprende del concepto amplio de seguridad nacional que vimos en el primer apartado, debe ser tutelada y administrada por el gobierno y la sociedad en su conjunto. Después de todo, el horizonte estratégico compete a todos los miembros de la comunidad nacional.

Antagonismos

A diferencia de la agenda estratégica, la agenda que reagrupa a los anatgonismos es una agenda de riesgos que debe ser atendida en el momento por organismos especializados del gobierno y en un sentido más general por el gabinete de Seguridad Nacional. Esta agenda de riesgos contempla un horizonte táctico y operativo y está destinada a detectar y reducir el impacto de los antagonismos. Por antagonismos entendemos aquellos factores que están dotados de intención de desestabilizar el país, independientemente de su verdadera capacidad para hacerlo. Hay grupos que re-

únen capacidad y voluntad y son los más pfigrosos y otros que sólo tienen voluntad.

Entre los grupos que tienen voluntad de des estabilizar, con independencia de su capacidad para hacerlo, están las tres guerrillas formalmente existentes: EZLN, EPR y ERPI. Mientras estos grupos no deriven hacía una lucha política enmarcada en la legalidad deberán ser considerados como antagonismos a pesar de las simpatías que puedan llegar a tener en círculos políticos legales. Es importante que esta diferencia se establezca porque al momento de formular la agenda de riesgos estos grupos formarán parte de la misma y por lo tanto se legitimará la labor de inteligencia que sobre ellos lleven a cabo las agencias gubernamentales especializadas.

Entre los grupos que tienen capacidad y voluntad de desestabilizar se encuentran el crimen organizado y ciertos grupos político-empresariales, cuyos contornos e identidad siguen siendo un misterio. Se trata de aquellos caciques que obstaculizan las reformas, que promueven la violencia privada, que generan conflictos en regiones como Chiapas y Guerrero, complicando aún más el panorama nacional y legitimando de alguna manera a los grupos insurrectos.

La doctrina de seguridad nacional

Otro debate que sería necesario abrir es el de la revisión de la doctrina de seguridad nacional. Una doctrina es un conjunto de principios generales que conduce la acción de un Estado. Las ventajas de contar con una doctrina son varias. Las más importantes se derivan de la homegenización del lenguaje (todo mundo entiende lo mismo) y de la reducción de subjetividad en la conducción política. La

doctrina obliga a quien decide a apegarse a ciertos principios independientemente de sus percepciones particulares o sus preferencias políticas. En materias tan delicadas como la seguridad nacional es aconsejable que la acción del gobierno se conduzca por una doctrina conocida y aceptada como nacional

En el México contemporáneo existen doctrinas como la de política exterior que ha tenido la virtud de generar una política consecuente y sobre todo ampliamente consensuada en el interior. Los sucesivos gobiernos se han regido por un conjunto de principios de política exterior que son:

- · No intervención
- Respeto a la autodeterminación de los pueblos
- Solución pacífica de controversias
- Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza.
- · Igualdad jurídica de los Estados.
- · Cooperación para el desarrollo.

Estos principios generales se complementan con los elementos de la doctrina de seguridad nacional que según el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo son:

- No intervención.
- No militarismo.
- · Apego al derecho.
- · Respeto mutuo.
- Negociación como instrumento para dirimir controversias.

l a doctrina de seguridad, expuesta por el ejecutivo, adolece de un defecto grave y es que no da elementos claros (principios de acción) para atender una amenaza interna. Si aplicaMéxico en el mundo, salta una contradicción a la vista. Si la negociación es el instrumento para dirimir controversias y esa es la doctrina de seguridad nacional, no hay razón entonces para excluir al EPR o cualquier otro grupo armado de una mesa del diálogo. La doctrina no puede ser casuística, debe regirse por un principio general que resuelva de una vez por todas si ante una rebelión armada el gobierno debe negociar con el grupo insurrecto o no lo debe hacer. La falta de coherencia en el tratamiento del conflicto chiapaneco 46 y la distinción entre guerrilla buena (con la que se puede dialogar) y guerrilla mala (a la que se aptica ei peso de la fuerza del estado) son las expresiones más obvias de la inexistencia o insuficiencia de una doctrina de seguridad nacional.

para la política exterior y la proyección de

La doctrina no sólo homogeneiza el lenguaje y hace previsible la acción del estado. Consigue algo más importante que es reducir la subjetividad del gobierno para enfrentar las amenazas o conducir la política de seguridad nacional y amplía el consenso nacional en materias tan sensibles como éstas. Varios ejemplos avudarían a redimensionar la importancia de establecer una doctrina de seguridad nacional. Cuando tuvo lugar la Guerra del Golfo, en algunos sectores políticos y militares del país se acarició la idea de participar con la fuerza internacional. Cuando se planteó de forma velada la posibilidad, la reacción fue inmediata: la doctrina del estado mexicano nos impide intervenir militarmente en asuntos que no afectan directamente de nuestros intereses y que además están fuera de nuestra esfera de responsabilidad. El país no se dividió entre los partidarios de participar y los que se oponían a la idea. El debate no tuvo espacio

mos literalmente la doctrina expuesta que rige para reproducirse.

En materias como eventuales ataques terroristas y la actividad de grupos subversivos es muy importante que en una democracia se establezca una linea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar estas amenazas en un sentido símilar. No es conveniente que ante cada nueva amenaza el gobierno abra un debate que parte a la sociedad desde los circulos más elevados. El caso de Chiapas ilustra muy bien esta problemática. En los primeros días de enero de 1994 el gobierno respondió militarmente a la agresión zapatista y la división de opiniones se manifestó desde el propio gabinete de Salinas de Gortari. De manera expresa el canciller de la República (Manuel Camacho Solís) discrepaba de la utilización de la fuerza poniendo en entredicho la legitimidad del uso de la misma por parte del gobierno en contra de los alzados.

Sin una doctrina de seguridad completa y actualizada la política de seguridad nacional puede ser (como de hecho lo es, errática). Un país que transforma sus estructuras políticas y la ideología del gobierno empieza a dejar en el desván de la historia el autori tarismo y el patrimonialismo, debe impulsar un debate constructivo y exhaustivo sobre la doctrina 'de seguridad nacional en el nuevo contexto de democratización.

Política de seguridad nacional (objetivos politicos)

Los objetivos politicos definen las metas que una administración se ha fijado para materialinacionales permanentes. En otras palabras, los objetivos políticos marcan etapas en la vid" nacional y sirven para movilizar los recursos nacionales y la acción gubernamental (planes. financiamiento). La agenda de política exterior planteada por Zedillo es la siguiente:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estructura política y el mayor peso económico de México en el mundo.
- Asegurar que la política exterior respalde y refleje los intereses del pais.
- Renovar la política exterior para asegurar la vinculación con mexicanos residentes en el exterior y con oriundoso
- Promover posiciones regidas por el principio de corresponsabilidad entre las naciones en los temas de la Agenda Internacional:
- 1. Estabilidad financiera.
- 2 Libre comercio,
- 3. Migraciones,
- 4. Democracia.
- 5. Derechos Humanos.
- 6. Narcotráfico,
- 7. Terrorismo, y
- 8. Cuidado del medio ambiente,

Por su parte, la estrategia de seguridad nacional, planteada por Zedillo, contempla los siguientes elementos:

- Preservar la integridad territorial del país, el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales frente a otras potencias u organizaciones criminales.
- · Asegurar la vigencia del estado de derecho

- Actualizar la planeación estratégica de las fuerzas armadas y modernizar sus capacidades militares, operativas y de inteligencia.
- Coordinar a las diferentes instancias públicas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra cultura en el sistema educativo nacional, en los medios de comunicación y en la preparación de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.
- Actualizar el marco legal que rige a los servicios de inteligencia con el fin de tipificar y reglamentar sus labores. Estos se apegarán a los principios de eficiencia y legalidad y se aprovechará la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, ,', criminales y terrorismo

Los servicios de inteligencia

Dos elementos destacan de la política y estrategia de seguridad nacional y se refieren ambos a los servicios de inteligencia. El primero es fomentar la cooperación en la materia con servicios extranjeros, cosa en la que se ha avanzado especialmente en lo referido a la inteligencia operativa y táctica para el combate a las drogas. Es probable también que la cooperación se haya ampliado a labores de contrainteligencia (supervisión y vigilancia de funcionarios mexicanos). El compartir información con servicios de inteligencia extranjeros es, en principio, positivo si se basa en una relación equitativa y de mutuo respeto. La equidad no sólo depende del buen trato que los socios le puedan conferir al país, sino de la cantidad de información y los métodos para obtenerla. Para reducir las asimetrías que

presumiblemente la situación actual provoca, seria necesario que México consiguiera dos objetivos: uno es proyectar prestigio como país en esta materia y el otro consiste en desarrollar una red de información lo suficientemente sólida y sin convertirse en una amenaza ni una violación a la soberanía de otros paises.

El otro asunto planteado en la estrategia de seguridad nacional es la legislación que rige a los servicios de inteligencia. En esta materia el debate sólo se reactiva cuando salta un escándalo a la opinión pública (por ejemplo la grabación de conversaciones entre José Maria Córdoba y Marcela Bodenstedr") y una vez pasado el bullicio, el tema duerme el sueño de los justos. Legislar sobre los órganos de inteligencia es una prioridad establecida por el Ejecutivo y debería ser también una prioridad socialmente relevante. Pero si el concepto de seguridad nacional genera polémica, el de inteligencia literalmente bloquea a ciertos sectores de la sociedad. El término inteligencia está directamente ligado a una intensa producción literaria y cinematográfica que ha circunscrito esta actividad al espionaje y a las acciones encubiertas. No es cuestión de extendernos sobre este particular. Baste dejar establecido que en la inteligencia moderna y democrática, la actividad especial v el espionaje forman parte residual de una actividad más analítica que otra cosa. La mayor parte de los servicios de inteligencia contemporáneos trabajan con una enorme proporción de fuentes abiertas (esto es documentos públicos).

La inteligencia en el mundo actual debe ser tratada como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello se deben arraigar socialmente los siguientes puntos:

La labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático.

Esto supone desligar la labor de los servicios de inteligencia de la imagen de represión y de corrupción que durante años han tenido en México. El servicio de inteligencia eh un contexto democrático debe ser un órgano que se oriente por una lógica de Estado y no por intereses de partido y mucho menos de grupo. El órgano de inteligencia debe ser una agencia profesional que se sitúe por encima de los vaivenes de la política partidista. Su función es reunir información que pueda afectar a la seguridad de la nación siguiendo una agenda.

2) El acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia.

Para ello se deben resolver los siguientes temas: Acordar una agenda sobre cuáles son los temas y grupos que afectan a la seguridad nacional e identificar con toda claridad cuáles son en un momento determinado los antagonismos que deber ser reducidos para conseguir los objetivos nacionales. Es evidente que esto supone un cambio de percepciones de todos los actores. Para los agentes gubernamentales los partidos opositores dejan de ser potenciales enemigos para convertirse en aliados democráticos y en muchos casos, dada la pluralidad política de los gobiernos estatales, participantes de la comunidad nacional de inteligencia. Y para los partidos con larga tradición opositora el reto es pasar de la lógica del gobierno enemigo y de la condena genérica por las actividades de información a un reconocimiento de su nececidad - ...

eir los asuntos públicos y reducir, si fuera el caso, a los enemigos de la seguridad nacional.

Una agenda de riesgos en los niveles estratégico y láctico consensuada es fundamental para avanzar en la "presentación social" de los órganos de inteligencia. Una vez resuelto este asunto se debe discutir la responsabilidad del órgano de inteligencia ante los otros poderes de la Unión (Judicial y Legislativo) y el control que jueces y legisladores podrán ejercer sobre él.⁴⁸

3) El control sobre el órgano de inteligencia.

Por definición el servicio de inteligencia depende del Poder Ejecutivo y lo más conveniente es que dependa directamente del Presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable ante los otros poderes del estado. El Poder Legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, debe ejercer algún tipo de supervisión sobre los órganos de inteligencia a través de Comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con mucho provecho, tutelar que la agenda y las prioridades de inteligencia forman parte de los intereses nacionales y no están vinculadas con intereses partidistas del gobierno o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos.

La otra cara de la moneda es que los legisladores deben actuar en esta maleria como poder del estado y no como representantes de sus partidos.

Los controles judiciales, por su parte, serán

cas, interceptar mensajes o proceder a allanamientos, pero dependerán de las condiciones específicas que el legislador establezca.

Una comprensión general sobre la importancia y los alcances de la ley de inteligencia.

Un alto nivel de consenso sobre los objetivos y un entendimiento sobre la rapidez y discreción de los controles es básico para que el órgano sea eficaz. Los servicios de inteligencia deben estar regidos por una legislación especial en la medida en que su función es garantizar la seguridad nacional y por ello en muchas ocasiones tienen que violar disposiciones generales del estado de derecho como la intervención telefónica. 49 Es fundamental contar con una legislación muy precisa en esta materia, pues por su naturaleza el sistema de inteligencia se mueve en una tenue frontera que divide el estado de derecho de la razón de estado. Es decir, el servicio de inteligencia debe desarrollar temporalmente actividades que van en contra de disposiciones generales sin olvidar que lo hace para garantizar la seguridad nacional. La importancia de una legislación es evidente, pues en ella puede limitarse la acción de los servicios y evitar que funcionen de manera extralegal y estén por consiguiente fuera de control con el peligro que esto puede conllevar.

5) Los secretos oficiales.

El quinto elemento es cómo custodiar los secretos oficiales o y establecer cuáles son las prioridades de inteligencia. En este punto aparece una polémica entre historia y política que dependerá también de las condiciones establecidas en la ley. La clasificación de documentos oficiales debe estar sujeta a una temporalidad acotada a fin de garantizar, como sucede en otros países, que los historiadores podrán reconstruir algún periodo de la historia.

La profesionalización de la labor de inteligencia.

La labor de los servicios de inteligencia está al servicio de la política. La inteligencia, como actividad, sólo sirve si el político la emplea para tomar decisiones. La inteligencia es, resumen, una actividad que se corona con la toma de decisiones. La inteligencia debe evolucionar al mismo ritmo que el resto de las instituciones políticas y debe compartir la filosofia democrática establecida en la Constitución. En un contexto democrático la filosofia que alienta a un servicio no puede ser políticamente sesgada, pues la alternancia en el poder es uno de los fundamentos del proyecto nacional. Los productos de inteligencia deben ser al mismo tiempo politicamente neutros (desde el punto de vista de la competencia partidista) pero políticamente útiles para la conducción nacional.

Es, en consecuencia, prioritario para consolidar la democracia en México que uno de los pilares más sólidos sean los servicios de inteligencia. Un servicio de inteligencia profesional y con vocación democrática sería una gran contribución a la estabilidad de la nación, sobre todo en momentos como el presente en el que algunos cuerpos de seguridad (policías) parecen estar conspirando contra la paz pública y la tranquilidad del país.

Conclusiones

En el presente artículo hemos hecho una somera revisión del vínculo entre seguridad na cional e inteligencia en el México contemporáneo. En una primera instancia analizamos las razones por las que el concepto de seguridad nacional genera tantas reservas en la sociedad mexicana. A partir de esa plataforma analítica discutimos la aparente contradicción entre una definición amplia (que contemple el desarrollo como fundamento) de la seguridad nacional y una definición anclada en principios tradicionales. En nuestra opinión no existe contradicción en ese sentido, sino la mezcla de los horizontes estratégico y táctico. La administración de las agendas (de seguridad nacional y de riesgos) compete en consecuencia al gobierno en su conjunto (en un sentido amplio) y al gabinete de seguridad nacional (en un plano más restringido). Posteriormente analizamos la necesidad de reducir vulnerabilidades y redefinir algunos objetivos permanentes, en especial el que tiene que ver con la integración de México en instancias supranacionales. En la misma línea de razonamiento constatamos las debilidades y carencias de la doctrina de seguridad nacional y finalmente aterrizamos en la estrategia de seguridad nacional propuesta por Ernesto Zedillo en la que se plantea legislar sobre la actividad de inteligencia.

Notas:

- 1 Este texto es la versión escrita de la conferencia impartida en el Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos en ellNAP el 1 de junio de 1998.
- a Es Investigador del CEIICH-UNAM.
- ³ LJ5 pilares de la estrategia norteamericana de seguridad nacional han variado a lo largo de los años y se han adaptado a las coyunturas, pero en esencia se mantienen inalterados. En palabras de Clinton estos son: 1)"To eredibly sustain OUT security with military ferces that are ready lo figbt. 2) lo bolster America's economic revitalization. J) to promete democracy abroad. Véase CLINTON. William: National Secunty Strateev of

- the United States 1994-1995. Washington. Brassey's t995. Pvxiii, Puede verse un texto anterior de REAGAN. Ronald: "The United States and the world in the 1990s" en ANDERSON, Annetise y BARK. Dennis: Thinking about América. Stanford Universityl Hoover Instilution. 1988. Pp.5SS:564.
- Véase KISSINGER, Henry: La Diplomacia. México. FCE. 1995. P-12.
- ⁵ Este modelo se le conoce como el Corporate State. Véase: MIGUEL de Amando: La bola de cristal. Los intelectuales .y el futuro del capitalismo. Barcelona. Argos Vergara. 1984. P-37 Y ss.
- ⁶ Para tener una visión de conjunto sobre este tema véase CA VALLA ROJAS, Antonio (compilador): Geopolítica y Seguridad nacional en América. México. UNAM. Lecturas Universitarias. 1979.
- ⁷ Véase KENNEDY, Paul: Auge y calda de las grandes potencias. Barcelona. Plaza y Janés/Cambiol6. 1989. P-447.
- BOHORQUEZ, Eduardo y SORIANO, Juan Pablo: "inteligencia y Seguridad Nacional en México" En Este País Número 46 Enero de 1995. México DI. P-58.
- MONTFMAYOR, Carlos: "La seguridad nacional" La Jornada. 20 de abril de 1994. P-I 1.
- 10 AGUA YO QUEZADA. Sergio' "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-1990" en AGUA YO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. P-107.
- " PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. México. 1983. Pp-58-59.
- 12 Baste recordar que el PIB en 1983 retrocedió 5.28%, durante 1984 y 1985 el PIB creció 3.68 y 2.78% respectivamente para caer nuevamente 3.5 puntos porcentuales en 1986 recuperar 1.7 Y 1.3 en los dos siguientes años. Véase ASPE ARMELLA, Pedro: El camino mexicano a la modernización. México FCE. 1993. P-69.
- ¹³ Véase TORO. Celia: "México y Estados Unidos' el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional." En AGUAYO. Sergio y BAGLEY. Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México Siolo XXI teon P.... 367-127

- ¹⁴ PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. México. 1989.
- " AGUAYO QUEZADA, Sergio: "Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana. 1946-t990" en AGUAYO, Sergio y BAGLEY. Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. Pp-122-123.
- 16 Sobre las implicaciones de usar un concepto amplio o restringido véase ELGUEA, Javier: "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto". En AGUA YO, Sergio y BAGLEY, Bruce (compiladores): En Busca de la seguridad perdida. México. Siglo XXI. 1990. Pp-76-90.
- 17 Sobre este interesante tema véase: CHAUVETT, Michelle: "Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanla alimentaria y la bioseguridad" en Sociológica. UAM .Azcapotzalco. afto 9. Número 25.
- "AGUAYO QUEZADA, Sergio: "Servicios de Inteligencia y Transición a la democracia en Μέχίςο" en AGUAYO Sergio y BAILEY, John: Las seguridades de Μέχίςο γ Estados Unidos en un momento de transieión. Μέχίςο Siglo XXI. 1997. P-199.
- " PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. México. 1995. Pp-3-16
- ³⁰ Usualmente se atribuye a Hobbes la paternidad del "pacto de delegación" pero es posible encontrar en otros autores más antiguos la misma idea. Los actio administrandis establecidos por San Ambrosio Véase PASSERJN D'ENTREVES, Alessandro: Saggi di Storia del pensiere político. Milano. FrancoAngeli. 1992. Pp.30 y ss.
- 21 Hemos adoptado esta definición por su concisión que es usada por PASTOR, Robert: El Remolino: Poficia eXterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. México. Siglo XXI. 1995. P-26. Pero puede verse un comparativo de definiciones de Seguridad Nacional en GARFtAS MAGAÑA, Luis: "Conceptos sobre Seguridad Nacional" en Crónica Legislativa. Año V. Número 11. Octubre-Noviembre 1996. Pp.69-73.
- n Un caso interesante de este dilema lo presenta el cambio de doctrina de seguridad nacional y de inteligencia en la República Sudafricana. El nuevo régimen democrático publica un Libro Blanco en el Que nlan-

- tea la reforma de la misión y la filosofla asi como las prioridades de inteligencia en el nuevo contexto que vive el país. "Antes de la elección de un gobierno democrático, la polltica de seguridad se formulaba por un gobierno minoritario, por lo que su capacidad para definir lo que era el interés nacional se obstaculizaba. Más aún, puesto que el gobierno minoritario enfrentaba una lucha por la liberación, este tema dominaba el asunto de la seguridad y. en consecuencia, las actividades de los servicios...La seguridad es ahora una meta que puede alcanzarse sólo a través de un esfuerzo constante y debe permanecer como una prioridad nacional, junto con las metas de desarrollo, la reconstrucción y la reconciliación." GOBIERNO DE SUDAFRICA: White paper on intelligence. 1994.
- 23 Véase BAJLEY, John: "Casablanca: de la provocación al beneficio" en Reforma. 8 de junio de 1998. P-6A
- ³⁴ El tema ha generado una intensa producción teórica. Véanse a titulo de ejemplo: CAMILLIERI, 1A y FALK, Jim: The end ofsovereignity? London. Edward Elgar Pub. 1992. ILIVONEN, lyrki (ed): The future of the nation state in Europe. London. Edward Elgar Pub. 1992. 110RSMAN, Mathew y MARSfIALL, Andrew: Afier the nation state. London. Haper Collins Pub. 1994. BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio (comps.): Soberanla: un principio que se derrumba. Barcelona. Paidós. 1996.
- 25 Véase: ANDERSON, Perry: El estado absolutista. México, 1979, Siglo XXI.
- ²⁶ Véase: CHEVALLIER, Jean Jacques: I.os grandes textos políticos. Madrid, Aguilar, 1989, Pp. 36 - 49
- "A titulo de ejemplo véanse los siguientes libros: fOSSAERT, Robert: Le monde au 21 síecle. Paris, Fayard, 1994. IANNI, Octavio: Teorlas de la Globalización, México. Siglo XXI, 1996. ZALDIVAR, Carlos Alonso: Variaciones sobre un mundo en cambio, Madrid, Alianza Editorial, 1996: 1MRED: Paradojas de un mundo en Transición, México. Instituto Mallas Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaria de Relaciones Exteriores 1993. Véase también un número monográfico de la revista Política y Cultura. Año 1-Número 2 primavera de 1993. UAM Xochimilco.
- ³⁹ Esta idea la desarrollamos en otro trabajo. Véase: CURZIO, Leonardo: "México gobernabilidad y conflictos". Revista Espacios. FLACSO, Costa Rica, número 2. 1995.

- 29 ZEDILLO, Ernesto: Primer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1995. Tomo l. P·I JO.
- ⁵⁰ ZEDILLO, Ernesto: Tercer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1997. P·19.
- л Mensaje del 4° Informe de Gobierno. Р-6. http://world.presidencia.gob.rnx
- ¹² Pocos días antes del 4° Informe de gobierno, el Presidente presentó el Programa de Seguridad Pública Nacional. Véase: http://www.gobemación.gob.mx
- ³³ De hecho el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD en 1997 se centró en el tema de la pobreza: PNUO: Informe sobre el Desarrollo Humano 1997. Madrid. Ed. Mundi Preosa. 1997.
- ³⁴ La reflexión es de Antonio ATinos citada por WEFFORT, Francisco: ¿Cuál democracia? San José de Costa Rica. FLACSO. 1993. P-20.
- 35 En múltiples ocasiones diversos sectores del gobierno han reconocido el origen social de algunos de los problemas del país. En fechas recientes el expresidente De la Madrid reconocia que la aparición de guerrillas en México "tienen su raíz en los problemas económicos y sociales". Véase ACOSTA, Carlos: "Mea culpa tecnocrática" en PROCESO número 1141. IJ de septiembre de 1998. P-8.
- 36 SARKESIAN, Sam: US National Security: policy makers. Processes and polines. Boulder. Lynne Rienner. Pub. 1995.
- 37 Véase el Comunícado oficial de la Secretaría de Gobernación del 15 de mayo de 1995. En http://www.gobemacion.gob.mxIgEspldocumentlagendare.html
- M En la presentación del Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) el temasse planteó de manera muy clara en una dimensión de viabilidad del proyecto nacional. Véase ZEDILLü, Emesto: Tercer Informe de Gobierno. México. Poder Ejecutivo Federal. 1997. P.166 Yss.
- ³⁹ Véase IBARROLA, Javier: "La deuda externa como factor de dependencia" en El Financiero 17 de febrero de 1995. Pp-34-36.
- ⁴⁷ Véase CINTRA, Thiago: Seguridad Nacional, Poder nacional y Desarrollo. Mimeo. P-37. En realidad Thiego Cintra las lama presiones dominantes.

- 41 Para un desarrollo de la idea véase JARAMILLO, Mari Luci: "Nuevo orden o desorden intrenacional?" En Actas de la Segunda Conferencia Interregional sobre democracia y derechos humanos. 11011. Quito. 1994.
- 42 BENITEZ MANAt IT. Raúl: "Seguridad Nacional y Defensa a fin de siglo". en Crónica Legislativa. Afto V. Número 11. Octubre-Noviembre 1996. P-38.
- ⁴³ Es de justicia señalar que existen algunos libros que han tratado de abrir el debate sobre el particular. Véase GONZALEZ CASANOVA, Pablo: México hacia el 2000. Desaflos y opciones. Caracas. Nueva Sociedad. 1989. Véase también PONCE, Dolores y A:"ONSO, Antonio: México hacia el 2010. México. Fundación Javier Barros SicrralLimusa. 1993.
- "A título de ejemplo véase MINe. Alain: La France de lan 2000. Rapport au premier ministre. Paris. Ed Odile Jacob/La documentation francaise. 1994. Un caso más llamativo es el éxito de ventas de libros como el de KENNEDY. Paul: Hacia el siglo XXI. Barcelona. Plaza y Janés. 1993. Y PORTER. Michael: La ventaja competitiva de las naciones. Barcelona. Plaza y Janés. 1991.
- 45 PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. México. 1995.
- ⁴⁶ Un análisis exhaustivo de este tema se encontrará en BENITEZ MANUAT, Raúl: "Chiapas: el estado, las fuerzas armadas ante la insurgencia". Mimeo. National Defense University. 1998.
- 47 Una parte de estas conversaciones fueron publicadas por el suplemento dominical del diario <u>Reforma.</u> Véase <u>Enfoque Número</u> 73. 14 de mayo de 1995.
- 48 Una interesante síntesis de las formas de control y supervisión de los órganos de inteligencia puede encontrarse en HOLT, Pat: Secret intelligence and public policy. A dilernma of democracy. Washington. Cungressional Quarterly Press 1995
- 49 Para una sintética y muy clara presentación de las legislaciones especiales sobre espionaje y los derechos generales del individuo véase BEGNE, Alberto: "las leyes del espionaje en Europa y ros Estados Unidos" en Enfoque. Número 77. 11 de junio de 1995. Diario Reforma
- ⁵⁰ Un ejemplo de documentos clasificados y posteriormente publicados son los informes de la DFS publicados bajo el título "Archivos de Bucareli" en Nexos. Número 246. Junio de 1998.

Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas

Ricardo Márquez'

Todo gobierno tiene necesidad, como primer garante de su seguridad, de una policia vigilante, cuyos jefes sean firmes e ilustrados. La tarea de la alta policía es inmensa (...) es aún más dificil porque nada se transparenta hacia fuera: en la obscuridad y en el misterio hay que ir a descubrir trazos que sólo aparecen ante miradas investigadoras penetrantes (...) me di cuenta en una palabra, que no era con escritos ni con informes como se hacia la alta policía, que hahía para ello medios más eficaces; por ejemplo, que el propio ministro debia estar en contacto con los hombres marcados o influyentes de cada opinión, de cada doctrina, de todas las clases superiores de la sociedad. Este sistema siempre me ha dado buen resultado y he conocido mejor la Francia oculta, mediante comunicaciones orales y confidenciales y por conversaciones expansivas, que con el fárrago de escritos que me han pasado ante los ojos. Por eso nada que fuera esencial para la seguridad del Estado se me pudo escapar jamás ...

Fouché, Memorias

1

n más de un sentido, la construcción deesferas de seguridad y protección colectiva, la supresión de incertidumbres amenazantes generadoras de miedos sociales y la edificación de espacios de certidumbre, han representado a lo largo de la historia de la humanidad ejes articuladores de voluntades y núcleos esenciales de cohesión en los que se fundamenta la convivencia social. Entre sus estructuras ordenadoras y reguladoras, las sociedades

han construido diversas insnruciones responsables de preservar tales esferas de seguridad y protección colectiva. Conservar su funcionalidad y eficiencia es una responsabilidad fundamental del Estado que resulta esencial para el interés colectivo preocupado por las condiciones necesarias -aunque no siempre suficientes- que doten de posibilidad y viabilidad a los proyectos nacionales. En esta lógica, las incertidumbres generadoras de miedos sociales, la búsqueda

de su supresión y la construcción de espacios de certidumbre. no sólo tipifican lo deseable, posible o racional; también propician la creación de normas y reglas que definen espacios de seguridad, ámbitos de certidumbre donde se asienta la cotidianeidad del orden y fluyen las relaciones sociales.

En las sociedades complejas, si retomamos las elaboraciones analíticas de la teoría de sístemas de Luhmann, entre las funciones esenciales a cargo del sistema político se encuentran la regulación de riesgos sociales, la asignación de valores de seguridad y la reducción de los espacios de miedo social. Como era previsible, la crisis del llamado Estado de Bienestar implicó -entre sus muchas consecuencias- una nueva delimitación de los marcos de certidumbre social y seguridad colectiva, trastocando profundamente parte de los referentes-que dotaban de cohesión a los Estados nacionales, generando al mismo tiempo esferas de incertidumbre social que, de no ser adecuadamente asimiladas, podrían afectar seriamente la dinámica de los correspondientes sistemas sociales, poner en riesgo su estabilidad e incluso su continuidad.

Algunas de esas esferas de incertidumbre remiten a dimensiones más bien de carácter simbólico'; con mucho, no tan fácilmente observables ni tan violentamente atentatorias contra la integridad y soberanía nacionales como una ocupación armada o una revuelta interna violenta, pero no por ello menos adversas y efectivas, real o potencialmente, ya sea para la estabilidad política interna, la preservación de Estados-Nación como unidades soberanas, o bien para la viabilidad de proyectos de Nación. Estas dimensiones simbólicas apuntan directamente al "corazón de las tinieblas"; que, en palabras de Bartra, refiere a

"ese conjunto de redes mediadoras imaginarías que aseguran la cohesión y la identidad de un sistema social. Esta situación crítica se ha visto exacerbada por la gran transición mundial-iniciada a finales de 1989- que está poniendo fin a la Guerra Fría y a la bipolarídad para conducirnos a un incierto y opaco siglo XXI"...

П

A partir del siglo XVI, en los albores de la modernidad, el Estado en particular y en general el sistema politico se convirtieron en los principales garantes de la seguridad de individuos, ciudadanos y naciones Al tiempo que las sociedades registraban la construcción de estructuras cada vez más complejas, como parte del proceso de diferenciación funcional y autonomización de diversas esferas de la vida social, quedaron asignadas al sistema politico funciones de tipificación de riesgos, evitar su desencadenamiento y reducción de ámbitos de incertidumbre social.

De acuerdo con Luhmann, el sistema político representa uno entre otros funcionalmente diferenciados. Una de sus principales funciones consiste en la regulación selectiva de Jos riesgos sociales y en proveer al sistema social de decisiones colectivamente vinculantes que se toman con base en el poder, entendido como medio de comunicación simbólicamente generalizado inherente al sistema politico. Desde esta perspectiva, el sistema político no coincide ni se agota en el Estado y es observado como unidad de distinción tridimensional: política, administración y público. Esta distinción no implica una diferenciación en subsistemas. El Estado se concibe como sistema de decisiones organizadas, diferenciado al interior del sistema político,

delimitado por fronteras tenitoriales. La diferenciación funcional del sistema social en sistemas parciales y la circularidad interdependiente de las dimensiones que conforman la unidad sistema politico traen como consecuencia la pérdida de centralidad del Estado, que así deja de representar el vértice en la toma de decisiones vinculantes.'

Para establecer cuáles elementos representan amenazas a la estabilidad del orden social, el sistema politico genera un código binario (inclusión/exclusión) y una relación de corte asimétrico (poder/subordinación) que se constituye en el horizonte de referencia para el desarrollo de sus funciones.' Tal como lo señala Zolo, "el sistema político trabaja como una estructura prescriptiva de preselección de posibilidades. Selecciona, de la totalidad de sucesos posibles, un rango mucho más limitado de alternativas, reforzando su probabilidad y haciendo de ellas el objeto de expectativa social".6

Al operar eficazmente este proceso de selección de riesgos y reducción de sucesos probables, el sistema político genera un ambiente de confianza y seguridad con dos dimensiones principales: una de carácter simbólico y otra de naturaleza concreta. En la medida que se amplíen o modifiquen los riesgos, surgirán configuraciones diversas de estrucruras de autoridad e instituciones que tengan bajo su cargo la regulación de los mismos.

En los albores del Estado moderno, ofrecer las seguridades necesarias para la protección y salvaguarda de vidas y propiedades se contaban entre las tareas vitales del Estado absolutista. En la clásica obra de 1110masHobbes, Leviatán', la politica se entiende como instrumento capaz de aminorar y neutralizar los

espacios de inseguridad. El Estado representa el único órgano capaz de erradicar la guerra entre individuos (la cual aparece como su condición natural) así como de producir y establecer normas que posibiliten la construcción de expectativas y proyectos de futuro. realizables gracias a la superación de las condiciones iniciales de enfrentamiento.

Como se ha comentado en otro lugar, "Hobbes (o.,) enumera las pasiones que atraviesan nuestras siempre conflictivas relaciones humanas: competencia, desconfianza, gloria. que nos llevan a un estado permanente de guerra, así como la causa final que nos mueve a generar mecanismos para controlar la violencia: el miedo ante nuestra propia disolución" Tal posibilidad está dada no sólo por la concentración de poder que alcanza el Estado moderno; también porque es la única institución que, en palabras de Weber, puede mantener con éxito "la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente". 'Al superarse la condición de inseguridad inicial, una mayor certidumbre social abre paso a la construcción de proyectos y esperanzas, más allá de la elemental lucha por la sobrevivencia.En un proceso de reducción de espacios de inseguridad y ampliación de certidumbres, primero el Estado liberal del siglo XVIII y más tarde el Estado liberal democrático de finales del siglo XIX, se convirtieron en garantes de los derechos políticos, de las libertades de sufragio, de expresión, de culto. Estos derechos fueron progresivamente ampliados hasta abarcar aspectos vinculados con las relaciones económicas, las necesidades de mediación del conflicto politico moderno, de regulación de relaciones sociales compatibles con la dinámica de funcionamiento conjunto del sistema y dentro de su marco general de operación.

El llamado "Estado Social" asumió como tarea reestructurar -o, más precisamente, reinventarvínculos sociales que dieran mayor seguridad y estabilidad reduciendo condiciones de incertidumbre. El modelo alemán de seguridad social implantado por Bismarck representa un buen ejemplo de los primeros intentos por reducir los riesgos sociales por medio de su regulación a través del sistema político, a favor de la mayor estabilidad y permanencia del sistema general. De ahí que a la decisión de hacerse cargo de la protección de los trabajadores al crear seguros contra riesgos de trabajo y fondos de retiro, subyace la pretensión de, por un lado, reducir los espacios de riesgo e incertidumbre; y, por otro, fomentar la solidaridad y cohesión social, así como la estabilidad y permanencia del conjunto del sistema social.

En los tiempos del denominado "Estado de Bienestar" se registra el punto culminante del proceso de ampliación de ámbitos de seguridad. Entre sus principales funciones se contaban, por un lado, garantizar los procesos de acumulación de capital, la propiedad privada y el sistema de libre mercado; por otro, corregir desigualdades generadas por el mercado y crear marcos de certidumbre mediante la provisión de derechos sociales a los ciudadaros dentro de un esquema de seguridad social integral. 10

El código a través del cual el sistema político opera y cumple con sus funciones presenta una doble faz, pues se lleva a cabo mediante estrategias de inclusión/exclusión. En el proceso de autorreferencia que supone la designación de limites territoriales, también se configura al Alter, es decir, otros Estados nacionales y su población, que en sí mismos constituyen una amenaza tan sólo por representar

la diferencia. Las formas de contrarrestar el peligro que personifica este Alter son múltiples y abarcan desde los medios diplomáticos y las alianzas estratégicas, hasta la guerra. Así, por ejemplo, los derechos de nacionalidad y ciudadanía, de goce de beneficios sociales y participación política, se aplican y disfrutan luego de una delimitación territorial y política hacia el exterior; aspectos fundamentales de la constitución, preservación e integridad de los Estados nacionales que, además de definir sus respectivos ámbitos de soberanía, aparecen como condiciones indispensables para la viabilidad de sus proyectos como tales.

La delimitación de fronteras nacionales representa una dimensión esencial de seguridad nacional hacia el exterior mas insuficiente por si sola, pues al interior de la unidad territorial es igualmente importante reglamentar quiénes son, o pueden ser, sujetos de derecho; es decir, de goces y disfrutes, pero también de responsabilidades, obligaciones y sanciones al transgredir o poner en riesgo los espacios de seguridad y certidumbre que alimentan la dinámica cotidiana de funcionamiento societal.

La provisión de ámbitos de seguridad no resulta progresiva e incluyente sin más pues, primero, el sistema social tiene una capacidad limitada y diferencial para proveer tales espacios de seguridad; segundo, no todos pueden ser incluidos al mismo tiempo, en la misma medida, ni en el mismo nivel o grado. En la dinámica de las sociedades modernas, estar excluido de algún sistema funcional no implica, necesariamente, estar incluido en algún otro; en cambio, si puede significar una exclusión en cadena, fundamentalmente por causa de la fuerte interdependencia negativa entre los sistemas parciales, ya que mientras

la inclusión está integrada de manera débil, la exclusión puede presentar un alto grado de integración.

Por lo demás, cabe apuntar que la ampliación de espacios de inclusión no siempre resulta en una reducción sin más de ámbitos de incertidumbre social, pues su apertura puede traer como resultado nuevas problemáticas que, al representar consecuencias no buscadas derivadas de la toma de decisiones vinculantes, abren espacios de incertidumbre y contingencia social. Ello remite a un tipo de dinámica societal donde la aparición de nuevas esferas y espacios de incertidumbre e inseguridad es una constante. Así, la búsqueda de espacios de seguridad se convierte también en una constante; una demanda permanente frente a un entorno euva racionalidad escapa a todo acto de volición subjetiva y supresión sin más de esferas de incertidumbre, miedo e inseguridad.

Junto a la crisis del Estado de Bienestar, del reordenamiento de los espacios y formas de interacción en el sistema de estados nacionales, y de éstos con la sociedad, se aprecia el trastocamiento profundo de los tradicionales vinculos de solidaridad e integración social, de las convenciones que regulaban aquellas prácticas sociales que en su momento resultaron poderosos factores de cohesión de conglomerados sociales nacionales, favoreciendo la formación de identidades colectivas estables y duraderas. Aproximadamente desde finales de la década de los sesenta, ante un contexto caracterizado por desajustes estructurales en el plano económico y severas críticas a la estatización de lo público y lo social, 11 como esferas privilegiadas de acción del Estado de Bienestar, se construyeron propuestas alternativas hasadas un el renliegue de las funciones interventoras y reguladoras que caracterizaban al Estado de Bienestar para dar paso a las capacidades autorreguladoras de las propias esferas e instituciones de la sociedad, tales como el libre mercado.

Estas transformaciones, sin embargo, trastocaron referentes de sentido fundamentales para la legitimidad del Estado, la normatividad socia! y el sistema de creencias que, además de fortalecer identidades colectivas, permitían al imaginario colectivo reducir los espacios de incertidumbre, miedo e inseguridad sociales. Resulta evidente, por ejemplo, que los efectos de la globalización no se limitan al plano estrictamente económico, transformando esferas de la vida social donde la Nación cada vez ocupa un espacio de referencia menos relevante. Dificilmente pueden considerarse como deleznables los retos, desafios y peligros que de esto se derivan para la seguridad externa e interna de las comunidades nacionales.

Al respecto, Millán destaca dos dimensiones de los efectos generados por tales cambios en el orden social: "... mayor incertidumbre en los medios de control y vinculación de un momento a otro, incertidumbre que no fue, ni es, una caracteristica del paso entre los dos escenarios: se ha instalado como una calidad del tiempo social moderno; y por otra, profundizó las arritmias de los distintos procesos económicos, políticos, distributivos, culturales, ideológicos- que más o menos confluían para dar un mínimo de coherencia y coordinación mediante estrategias de gobierno, voluntades politicas o los llamados proyectos nacionales. lloy en día se ha vuelto extremadamente dificil, si no es que imposible, construir plataformas únicas de agregación Desde luego, en forma alguna esto significa la obsolescencia del Estado nacional. En más de un sentido, las estructuras de éste transitan por un proceso de mayor complejidad para ajustarse a la nueva lógica del sistema internacional de estados nacionales y la dinámica de los tiempos presentes y por venir. Ahí están como ejemplos de ello las recurrentes criticas a lo que se considera como cesión de soberanía por parte de los Estados nacionales a favor de instancias de carácter supranacional (como el Consejo de Europa o el Parlamento Europeo) en el proceso de conformación de la Unión Europea. Esta cesión de una parte de la soberanía, se ha esgrimido en forma recurrente, no sólo debilita la fortaleza de la Nación, también pone en riesgo la seguridad de la misma al ubicar decisiones determinantes para el presente y futuro de unidades nacionales en manos de instancias supranacionales. Y, sin embargo, además de conveniente, el proceso aparece como necesario e incluso inevitable.

Así pues, contextos nacionales e internacionales se encuentran actualmente transidos de incertidumbre, de la sensación de que los riesgos sociales van en aumento, pues espacios que antes aparecían como esferas de seguridad representan ahora zonas de riesgo e incertidumbre a las que, a su vez, se suman otras nuevas generadas por las transformaciones registradas en la lógica de funcionamiento de los sistemas individuales y de vinculación entre ellos mismos. Quizá una buena parte del desencanto social que caracteriza a las colectividades de nuestro tiempo, que se expresa on diversos campos y formas, provenga precisamente de la multiplicación de las zonas de riesgo¹⁴ e incertidumbre sociales; de que, prácticamente, representan esferas de inseguridad inherentes a las dinámicas de funcionamiento de los sistemas presentes y, por tanto, referentes con los cuales debe aprenderse a convivir, evitando quedar atrapado en sus cada vez más amplios contornos.

Ш

Entre las consecuencias de las transformaciones recientes registradas tanto en el plano del sistema internacional de Estados como en el ámbito interno de los Estados-Nación se pueden contar, primero, la revisión de las categotías analíticas empleadas para analizar, aprehender y comprender una realidad cuyas características y dinámicas no tienen ya la misma vigencia; y, segundo, particularmente en el área de estudios sobre seguridad nacional, esta redefinición de las categorías analíticas ha propiciado que, ante las propuestas de nuevos contenidos para las mismas, la agenda temática de la seguridad nacional se amplie de manera tal que ahora abarca problemáticas de la más diversa indole: desde narcotráfico y seguridad pública, hasta democracia y derechos humanos. Sin embargo, en la medida en que hasta ahora no existe un conjunto de categorías interrelacionadas que guie y acote la investigación, tanto en el plano teórico como empírico, los frutos de esta revisión y redefinición de las categorías analíticas pueden considerarse más bien inciertos; o, si se prefiere, "intelectualmente incoherente", como se ha señalado en otro lado a propósito de la ampliación temática registrada por la agenda de riesgos de la seguridad nacional.13

Sobre el asunto de la redefinición conceptual, intimamente relacionado con el rediseño de la agenda de riesgos, cabe mencionar que si bien la idea de la seguridad de la Nación ha estado presente entre las principales preocupacionedel sistema político desde la conformación de

los modernos Estados-Nación, no es sino hasta el período posterior a la Segunda Guerra mundial que tal concepto alcanza un alto grado de consistencia y sistematización teóricas. En sus inicios, el contenido conceptual de la seguridad nacional remitía a la defensa de las fronteras territoriales, de la soberania politica y de determinados valores que daban sustento a la cohesión social. Las fuerzas armadas jugaban un papel preponderante en la consecución de tales contenidos. Como se ha señalado en otros lados, la seguridad nacional se entendía como "la capacidad de proteger la soberanía del estado, preservar la integridad territorial y mantener la autonomía política. En consecuencia, el medio fundamental para enfrentar la inseguridad permanente, resultado de la ausencia de una autoridad central en el sistema internacional, es el poder militar"."

Esta concepción cristalizó en la doctrina de seguridad nacional, "que consiste en una posturanacional basada en principios que descansan sobre los valores nacionales fundamentales"." Además del elemento doctrinario, dicho concepto está integrado por otros dos componentes: la política de seguridad nacional y las dependencias o instancias operativas de la misma. El primero de tales componentes alude al "conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explicita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la seguridad"." En tanto, las dependencias operativas son el conjunto de instituciones encargadas de hacer efectivas tanto la doctrina como la politica de seguridad nacional."

Durante las décadas de la Guerra Fria, la doctrina de seguridad nacional cobró singular importancia en buena parte de los países del continente americano: Estados Unidos, Chile,

Argentina, Brasil. entre los más relevantes. En el plano interno, aquella se convirtió en baluarte ideológico legitimó que acciones gubernamentales en contra de la oposición política y civil, particularmente de izquierda; y, en el plano externo, sirvió también para prevenir o disuadir cualquier injerencia del exterior de origen o tendencia socialista. Entre otras, la presunción de que valores fundamentales para la identidad e integridad nacionales se encontraban en riesgo sirvió de argumento propiciatorio para que fuerzas arruadas de varios países del Cono Sur asumieran el mando del gobierno a través de golpes de estado.

Desde luego, tras la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y el bloque socialista de Europa Oriental, los contenidos conceptuales de la seguridad nacional no podían descansar más en los principios predominantes que formaban parte de la lógica de enfrentamiento de la Guerra Fria. La desaparición del calificado "peligro comunista" y la distensión de relaciones entre Estados Unidos de Norteamérica y el bloque de paises socialistas no han sido los únicos factores que han obligado a redefinir el concepto de seguridad nacional. Entre muchos otros, se cuentan también los efectos que, tanto en países industrializados como en las llamadas "economías emergentes", ha traído consigo la creciente interdependencia económica internacional. De manera tal, la selección de riesgos a la seguridad nacional ha deiado de concentrarse casi exclusivamente en las amenazas externas de carácter militar, político e ideológico que pudieran poner en peligro la soberanía e integridad nacionales. Cuestiones de carácter social son ahora percibidas como amenazas para la estabilidad nacional y, por tanto, se estíma necesario incorporarlas a la agenda de riesgo de los Estados-Nación.

La globalización no atañe estrictamente a la esfera económica: la información, la cultura, el medio ambiente, la migración e incluso el narcotráfico v el crimen organizado, están permeados por este proceso. Algunos de los anteriores problemas, en ciertos casos estatales, representan nuevas preocupaciones que han pasado a formar parte de sus respectivas agendas de riesgos para la seguridad nacional. Luego de observar los efectos generados por la implementación de las políticas de ajuste macroeconómico en la búsqueda de alternativas ante la crisis del Estado de Bienestar, en las agendas de riesgos a la seguridad nacional también se han incorporado factores relacionados con el deterioro en los niveles de vida de la población, fundamentabnente por los posibles efectos disruptivos que tal situación pudiera generar.

Es en esle sentido que, se insiste, la agenda de riesgos para la seguridad nacional no incluye exclusivamente aquellos factores cuyos efectos adversos o dislocatorios naturalmente interesa al Estado nulificar, sino también interesa -y de manera fundamental- a la sociedad misma. En un diagnóstico apropiado, Villa ha observado que "diversos investigadores han tratado de redefinir el concepto de seguridad en términos más amplios que incluyan la economía global, la población y el ambiente. Consideran que, a pesar del fin de la Guerra Fría, las sociedades occidentales aún perciben amenazas externas a su estilo de vida y, por ende, a su seguridad. Estas nuevas amenazas no son militares ni pueden ser señaladas con precisión. Parecen surgir del miedo)' la incertidumbre generados por circunstancias tales como el desempleo, el desenfrenado cambio social, la contaminación y las nuevas enfermedades, entre ellas el SIDA. El concepto de seguridad cruza entonces las fronteras nacionales para abarcar problemas económicos, ambientales y sociales. Desde esta perspectiva, seguridad y defensa ya no son sinónimos, puesto que la seguridad refiere a los fines políticos, mientras que la defensa se aboca a lo militar. En otras palabras, la nueva agenda de seguridad incluye tanto los intereses sociales como del estado".'.

De tal suerte, lo que queda de manifiesto es que las dos dimensiones de la seguridad a las que aludimos anteriormente han experimentado importantes modificaciones. Por un lado, el tema de la seguridad de cara al exterior, entendida bajo los términos tradicionales, ha pasado a ser un tema más entre otros v va no el eje en la definición del concepto de seguridad nacional; por otro, las dimensiones internas de la seguridad, aquellas referentes a la provisión de derechos políticos y sociales, han incrementado su importancia en la lógica general de los esquemas de riesgos para la seguridad nacional. Ejemplo de ello son los recientes desplazamientos poblacionales de un país a otro que han puesto en entredicho la usual noción de ciudadanía, generando entre otros- interrogantes sobre criterios que definirían condiciones para la participación política, cuáles las obligaciones de uno y otro Estados (el de origen y el de residencia) para con sus ciudadanos, hasta dónde llega el ámbito de jurisdicción estatal en casos de violación de los derechos de inmigrantes, etcétera.

No es menor la complejidad problemática de la provisión de derechos sociales. Las tendencias actuales del Estado y del sistema político en general se encaminan hacia una creciente diferenciación funcional, es decir, hacia una selección mucho más compleja, regulada y selectiva de lo que constituye un riesgo social, objeto de atención del sistema político. Tal tendencia entra en contradicción con el aumento de demandas de la ciudadanía, cuya atención y eventual solución requieren no sólo de mayores y más amplios espacios de certidumbre y seguridad, sino también de un poder político fuerte, capaz de controlar la dinámica de los otros sistemas de la sociedad, particularmente del económico. Esto, sin embargo, parece poco viable en las actuales condiciones. El Estado no constituye ya el vértice del sistema político, ni mucho menos'del sistema social"; por tanto, esperar que éste provea de garantías de seguridad en espacios tan diversos deriva en una sobrecarga tanto de funciones como de expectativas.

Tipificar determinados problemas como riesgos sociales mediante su inclusión en la agenda de seguridad nacional, propiciando con ello que sean regulados y atendidos por el Estado, no está exento de consideraciones que deben valorarse y meditarse. Por un lado, considerar que cierto tema representa un asunto de seguridad nacional, trae como consecuencia que recursos de naturaleza política, económica e incluso milítar se concentren en él; por otro, dar prioridad a un problema a través de su inclusión en la agenda de seguridad, legitima las acciones estatales que de otra manera dificilmente tendrían lugar, o bien serían condenadas. Tal como señala Mares, "clasificar un asunto como de 'seguridad' le otorga prioridad, atrae recursos y justifica conductas que no serían aceptables en otras condiciones"."

La simple ampliación indiscriminada del concepto de seguridad nacional como forma de responder a los nuevos desafios que plantea la realidad en sus diversas esferas, representa una estrategia poco consistente, pues una creciente inclusión en la agenda de ríesgos de un mayor número de asuntos que pueden parecer problemáticos bajo cierta óptica -no neccsariamente la del sistema político- no conlleva mayores garantias para neutralizar los correspondientes factores de riesgo. Más bien por contrario, ante el creciente número de problemáticas incluidas en la agenda de riesgos, opera una especie de fragmentación y dispersión de recursos y medios controladores o neutralizadores de tales factores de riesgo.

Ciertamente los ámbitos de miedo e incertidumbre parecen expandirse al paso del tiempo y, por tanto, los reclamos de protección de espacios y esferas de seguridad y certidumbre social. Mas, en un entorno de creciente complejidad," los distintos sistemas sociales dificilmente cuentan con la "capacidad instalada" suficiente para atender puntualmente los problemas que aquel presenta y menos aún su tendencia creciente. El entorno siempre va a tener un grado de complejidad mayor a la capacidad de procesamiento de los sistemas, acentuando así el desequilibrio entre posibilidades y demandas de atención; esferas y espacios de seguridad demandados y disponibles. Esto conlleva a condiciones de incertidumbre que se expresan, almenos, en dos planos: primero, en la superabundancia de posibilidades no actualízadas por la experiencia; segundo, en riesgos que conlleva toda actualización de una posibilidad entre muchas otras; es decir, aquello que Luhmann denomina como contingencia.

Ante este escenario, los sistemas sociales desarrollan funciones de reducción de la complejídad del entorno, por intermedio de la construcción de fronteras que delímitan el ámbito de lo posible en sus espacios interiores. A través de la delimitación de zonas fronterizas que delimitan los campos sistémicos y sus respectivos entornos, se delímitan espacios y el orden de lo que acontece se mueve hacia el interior del sistema, encerrando así una "porción específica del mundo". Este proceso moviliza la atención dentro del sistema, donde se reducen las posibles alternativas de acción y, por tanto, el nivel de incertidumbre. En el caso del sistema político, la reducción de complejidad remite a la regulación selectiva de riesgos -función fundamental de cualquier sistema político-" que se lleva a cabo mediante la estructuración de comunicaciones que son procesadas por los códigos inclusión/exclusión y poder/subordinación.

En un primer momento de las operaciones del sistema politico, el código inclusión/exclusión posibilita la toma misma de decisiones, en la medida que ejerce una influencia "informal e invisible" sobre la definición de prioridades dentro de su agenda. Acotados ya los temas que serán sometidos a decisiones vinculantes, el código poder/subordinación funciona tanto en la selección de alternativas disponibles como en la actualización de estas elecciones dentro de una comunidad; respaldadas, en última instancia, por la amenaza del uso de la fuerza.

En esta lógica, el poder no remite a una relación de carácter vertical y autoritario sin más; tal relación está posibilitada por otro elemento de la unidad de diferencia: la subordinación. En tanto medio de comunicación simbólicamente generalizado, el poder requiere de la libertad tanto de Alter como de Ego para posibilitar que la aceptación de una decisión emanada de Alter, referida a Ego, es producto del poder del primero, dado que Ego se encuentra siempre en posibilidad de confirmar o rechazar las determinaciones de Alter; y que, además, constituye una premisa de su propio actuar. Por otra parte, el poder se realiza sobre

la base de sanciones negativas o castigos, que es una opción a evitar tanto por parte de Alter como de Ego; para Ego, por representar un daño de indole diversa; para Alter, porque el evitar el uso de sanciones es el fundamento de su poder: en el momento que éstas ocurren, queda de manifiesto la ausencia de poder."

En la medida que el sistema politico reduce la complejidad del entorno y, por tanto, los potenciales riesgos sociales, luego de ciertos umbrales se corre el peligro de que alcance a reducir también el marco de libertades. Si se acepta la tesis de que una de las funciones primordiales del sistema politico es la neutralización del miedo, esta tarea podría excederse entre más amplias e irrestrictas fueran las facultades del sistema para la reducción drástica de la complejidad. Tan sólo en el presente siglo se puede identificar una larga lista de sistemas totalitarios de todo signo politico, que sin duda lograron con éxito cumplir tal función. De esta forma, el sistema regula los riesgos sociales a través del mismo miedo, que se erige en una fuente de legitimación del sistema polltico. Así, cuanto más elevada sea la percepción colectiva del miedo y la incertidumbre, más escaso será el bien "seguridad", y, por tanto, mayor necesidad de concentrar e intensificar el poder. En esta medida, el propio sistema político se convierte en fuente de riesgo y miedo para los ciudadanos.

Por fortuna, el que la soberanía del Estado se encuentre sometida a controles de carácter político y el que sus acciones estén sujetas tanto a la vigilancia de ciudadanos que participan en órganos legislativos, como a normas de carácter legal, posibilita establecer garantlas de seguridad a la autonomía y la

libertad de los individuos. En otras palabras, se hace necesaria la implementación de mecanismos políticos que protejan a los ciudadanos de las amenazas de la protección politíea. Como señala Luhrnann, "se requerirá, por lo tanto, que la facultad de decidir los métodos y niveles de la regulación política sea sometida a regulación política a través de un procedimiento recursivo mediante el cual se plantea el requisito de retroacción (es decir, de participación en la decisión soberana o, por lo menos, de control sobre ella) en beneficio de los propios receptores de la decisión soberana. Con ello, la democracia funcionará como una retroalimentación negativa sobre la operación del poder político"."

Recurrir a los códigos que orientan las operaciones del sistema político y atender a las funciones específicas de éste, quizá permita establecer nuevas rutas en la construcción de un concepto y una agenda de seguridad nacional. Al menos en el caso nacional, resulta dificil incluir a priori a la democracia dentro de la agenda de riesgos a la seguridad nacional, en la medida en que no representa un peligro para la funcionalidad del sistema político y, hasta donde se conoce, actualmente tampoco se presenta como generadora de violencia social. Casos similares son los derechos humanos y el medio ambiente. Es necesario reconducir los argumentos y mostrar que efectivamente, bajo determinadas circunstancias, los problemas geperados por la democracia, el deterioro del medio ambiente o la violación de los derechos humanos pueden desestabilizar el orden político, ser potenciales focos de conflicto y violencia social, dado que dentro de las funciones del sistema político justamente se encuentra la de anticipar, prevenir y en última instancia erradicar escenarios que pongan en riesgo el funcionamiento del propio sistema.

El miedo ha sido, es y será uno de los ejes fundamentales de cohesión social; quizá justo hoy más que nunca, cuando el funcionamiento de las sociedades parece oscilar en los linderos del caos y el orden, los espacios del Otro, del Alter, se multiplican, tomando por asalto los antiguos marcos de certeza y seguridad. Al menos, dos salidas se abren para hacer frente a las nuevas incertidumbres: amurallar el disenso, constituir un orden social que ponga cotos al miedo mediante el terror, restringiendo lo posible, aniquilando la diferencia; o bien, se acepta que éstas se encontrarán siempre a la sombra del orden, entre la bruma del corazón de las tinieblas.

Notas

- Maestro en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- ² El Estado, además de complejo y polivalente, es también multidimensional pues, como señala Garretón, cuenta con "dimensiones simbólicas, institucionales, instrumentales y actorales o de agente autónomo (") sus funciones son coercitivas, integrativas. redistributivas o reguladoras, dependiendo de la esfera de la sociedad de que se trate (...) no se puede reducir el Estado a ninguna de estas dimensiones o funciones, aun cuando en ciertas situaciones históricas puede aparecer ligado principaJmente a un aspectoparticular de sus múltiples significaciones". Garretón, Manuel A. "Las fuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafio democrático en América Latina"; en Revista Internactonal de Filosona Política. Número 4, Noviembre de 1994. p 63.
- ³ Bartra, Roger "Sangrey tinta del Kitsch tropical", en Fractal Añoll. Pnmavera de 1998, Número 8 p. 15.
- Cfr. Luhmann, Nikf as. Podee. Barcelona, Anthropos-Umversidad Iberoamericana. 1995. También: Teoría Política en el Estado de Bienestar. Madrid, Alianza Universidad, 1993. "Complejidad y democracia"; en Cupoto, Marco (comp). Sistemas Pullticos: Términos Conceptuales. México, UAM-A, 1986

- 'Cfr. Luhmann, N. "Inclusión-exclusión"; en Aota Sociológica. Núm. 12, Septiembre-Diciembre, 1994.
- Zolo, Danilo. Democracia y Complejidad. UD enfoque Realista. Buenos Aires, Nueva Visión, 1994. p. 61
- r Cf, Hobbes, Thomas. Leviatin, O la Materia, Forma y Poder de DDa República Edesl'sllea y Civil. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Gutiérrez, Griselda. "Estado y violencia: una perspectiva realista"; en Sánchez Vázquez, A. (ed)EIMUDdo de la VioleDda. México, Fondo de Cultura Bconómica-UNAM, 1998. p. 311. Al respecto, según opunta Dieterlen, "sólo el Estado garantiza la consecución de los bienes públicos, del comercio, de la agricultura, de las artes. Impone sanciones a quienes se alejen de él; sobre lodo garantiza fa seguridad desvaneciendo el miedo producto de la habilidad para matar que tiene lodo hombre en el estado de naturaleza". Di_len, Paulette. "Hobbes: el pOTqui y para qui de la violencia"; en Sánchez Vázquez, A. Op. Clt. p. 385. Las cursivas son mlas.
- ". Weber, Max. ECODomla y Soeledad. Esbozo de Soelololla CompreDslva. México. Fondo de Cullura Económica, 1998. pp. 44-45.
- "La idea de un esquema de seguridad social integral aparece por primera vez en 1942, en el estudio Social Science Insurance and Allled Services, mejor conocido como informe Beveridge y en el que su autor, William Beveridge, defendia la necesidad de que el compromiso del Estado con la sociedad fuera completo y universal. Desde una perspectiva más amplia, la adopción del "concepto integral de seguridad social" se inscribe, en la mayoría de las economlas capitalistas, dentro del proceso de reforma de Estado que tuvo lugar a ratz de la crisis de 1929.
- 11 Sobre la operación de este código en el Estado de Bienestar puede consultarse: Lubrnann, N. *TeoTlaPo-Iftlca." Op. Cit.* pp. 47-52.
- 11 El concepto refiere 8 todo un proyecto histórico que, frente a las problemáticas generadas por la modernidad hacia finales del siglo XIX dentro del mundo social (aquel no previsto por los liberales un su dicolomla Estado/sociedad civil o bien políticat mercado) fue puesto en marcha inicialmente en Europa, y luego se extendió i otros continentes paulatinamente,

- asumiendo un rol funcional de asimilación y resolución de conflictos mediante la conversión de problemas sociales en asuntos públicos y que, por tanto, pasaban ahora a ser responsabilidad de Estado. Véase, Aguilar V. Luis F. "Los valores sociales: entre lo público y lo privado"; en González, J. y Landa, I. (comps.) Los valores homanos en México. México, UNAM-Siglo XXI, 1997. pp. 11-26.
- 3 Millán, René. "De la dificil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación. control y racionalidad social"; en Perfiles L.ttno.merica. DOS. Año 4, núm. 6, junio de 1995. p. 183.
- 14 Hablamos de riesgo y no de peligro dada la distinción que se establece entre ambos conceptos en 18 teoría de sistemas de Luhmann. El concepto de riesgo se refiere a la posibilidad de daños futuros que surgen como consecuencia de una decisión tomada en el sistema y que no puede acontecer sin que hubiera mediado tal decisión. Por el contrario, se habla de peligro en situaciones generales de daño, Véase: Luhmann, Niklas. Sociología del Riesgo. México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 1992.
- " Cf. Buzan, B., Waever, O. y Wilde, 1. Securlly. A New Framework for Analysis. Boulder, Lynne Reinner, 1998.
- 16 González, Guadalupe. "Los desafios de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México"; en: Aguayo, S. y Bailey, 1. (coords.) Las Seguridades de México y Estados UDIdos en nn Momento de TranslclÓD. México, Siglo Veintiuno, 1996. p. 136.
- "Villa, Manuel." Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instiluciones mexicanas de seguridad nocionaí"; en Aguayo, S. y Bailey, J. (coords) Op. Cit. p. 117.
- 11 Idem.
- ., Idem.
- 10 Ibld. p. 127. Las cursivas son rolas.
- 11 Al respecto, Luhmann considera que una sociedad articulada en subsistemas no dispone de ningún frgano central. Es una sociedad sin vértice ni centro.

La sociedad ya no es representada (...) por ningún genuino subsistema social (...) la sociedad moderna es un sistema sin portavoz y sin representación interior". Luhmann, N. Teorl. " Op. Cit. pp. 43-44.

22 Cf. Mares. D, R. "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos"; en Aguayo, S. y Bailey, J. (cocrds) Op. Cit. pp. 51-SS. Este analista sustenta tales afirmaciones al referirse a los casos de la democracia y el narcotráfico en la relación México-Estados Unidos. En su opinión, si cualquiera de estos dos temas fuesen definidos como un asunto de seguridad nacional traerían consecuencias graves e inclyso desestabilizadoras para la relación entre 8111-

bos países. generando con ello mayores costos que posibles beneficios.

- ²⁰ En el sentido que Luhmann utiliza el término, significa que siempre existen más posibilidades de cuantas pueden actualizarse como comunicación y, por tanto, como temas de atención de los sistemas sociales.
- ²⁴ Zolo, D Op. Cit. p. 62.
- ²³ Vid. Luhmann, N. Peder ... Op. Cit. pp. 30-33 Passlm.
- 16 lbld. p. 87.

Paz, Estabilidad y Prosperidad:EI Nuevo Orden Mundial en los Últimos Diez Años. *

Athanasios Hristoulas

a Guerra Fría fue uno de los periodos más dramáticos e intensos en la historia de la humanidad. El conflicto político, ideológico y geoestratégico, casi constante entre la Unión Soviética y los Estados Unidos llevó en varias ocasiones a poner en peligro la supervivencia de la humanidad. Así cuando terminó la guerra fría con el colapso del muro de Berlín en 1989, académicos, políticos y el promedio de los ciudadanos respiraron una señal colectiva de alivio y veían al futuro con tremendo optimismo.

George Bush habló del Nuevo Orden Mundial en donde el fuerte protegería al más débil y el gobierno de la ley en lugar del balance del poder gobernaría en las relaciones internacionales Bush creía que las grandes potencias podrían trabajar juntas para construir una sociedad internacionaljusta, caracterizada por libertad política y económica. Todos los estados (la visión continua) se enlazarían en un compromiso común a relaciones pacíficas globales, seguida de integración económica y finalmente un compromiso con la democracia. Era según Francis Fukuyama (1992) el "[m de la historia". Conflicto y guerra serían reemplazados por los ideales neoliberales del libre comercio y cooperación.

Esta confianza parecía estar justificada al principio. Una vez que la Guerra Fría terminó, se hizoun progreso significativopara el tratamiento de conflictos regionales no resueltos. Las disputas en El Salvador, Nicaragua, Angola, Sudáfrica e inclusive en el Medio Oriente parecían haber desaparecido milagrosamente.

Además por primera vez en la historia de la diplomacia y la guerra, todas las grandes potencias fueron capaces de acordar algo de importancia crucial, el hecho que Saddam Hussein era un agresor que la comunidad internacional tenía que detener. Este evento fue único en la historia de la diplomacia moderna; raramente actores internacionales acuerdan en un asunto de esta importancia.' Por lo tanto el día en que el Consejo de Seguridad unánimemente decidió que Irak tenía que retirar sus tropas de Kuwait se vio como el comienzo de una nueva era de paz entre las Grandes Potencias'

Nueva violencia comunal

Desgraciadamente, la situación no resultó exactamente como se planeó. La primera señal de que las cosas iban mal después del fin de la Guerra Fría fue en Yugoslavia. Esta guerra étnica duró años y resultó literalmente en cientos de miles de fatalidades. Todo esto pasó mientras las grandes potencias hicieron poco o nada para detener la masacre.

Casi inmediatamente después del triunfo de la Guerra del Golfo, las Grandes Potencias se encontraron a sí mismas en una situación en donde simplemente no podían ponerse de acuerdo en cómo manejar la caída de Yugoslavia. Por ejemplo, Francia, Inglaterra y Alemania sostenían que Yugoslavia debería de permanecer como una Federación unida. Por otro lado, los tomadores de decisiones de Estados Unidos creían que el rompimiento permanente de Yugoslavia sería la única solución. Más aún, típico de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría, las Grandes Potencias tomaron lados en la guerra civil. Los rusos apoyaban'a Serbia y a sus demandas y las potencias del Oeste se identificaron con Bosnia-Herzegovina, Croacia y Eslovenia

El nacionalismo étnico más general, resultó en un número de guerras entre 1989 y 1992. En este periodo extremadamente corto de tiempo, surgieron 82 conflictos, 79 de ellos fueron étnicos internos o civiles en naturaleza (Wallenstein 1995).

En forma preocupante, la evidencia parecía apuntar al hecho que estos conflictos surgieron porque la Guerra Fría terminó: Durante el periodo de 1945-1989, muchas situaciones regionales potencialmente detonantes fueron contenidas por el involucramiento de las super potencias. Estando excesivamente preocupados por el potencial de la confrontación, las super potencias, intervinieron repetidamente en los asuntos domésticos de las na-

ciones para suprimir situaciones peligrosas. Una vez que la Guerra Fría terminó, las superpotencias perdieron interés en la periferia dejando de lado una gran hostilidad. Los estados clientes de las super potencias, incapaces de adaptarse a su nuevo ambiente, se colapsaron ya fuese económicamente (por ejemplo Cuba y Corea del Norte) o peor aun, politicamente (Yugoslavia y Sornalia).

Nuevos Estados insatisfechos

Después de un breve periodo de cortejar a los EUA, la nueva Federación Rusa cambió de orientación su política exterior (Buszynski 1995; Kozyrev 1994; Pravda 1995). Las primeras señales de problemas surgieron sobre cómo manejar la guerra en Yugoslavia. Los EUA y sus aliados del oeste rápidamente identificaron a la Federación Serbia como el agresor en la guerra étnica. Esto enojó en gran medida a los rusos, los cuales tienen relaciones étnicas y religiosas con los Serbios. Además, los politicos del oeste impusieron un cese al fuego (después un tratado de paz) sin consultar a Rusia. Esto lastimó seriamente a las relaciones oeste-rusas y resultó en el resurgimiento de fuertes sentimientos antí-americanos entre la opinión pública rusa. Es precisamente en este momento cuando las tendencias nacionalista y pro-comunistas se incrementaron en Rusia.

Todos los aliados del oeste abrazaron la causa de integrar a Rusia en el Nuevo Orden Mundial al permitir al Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) expandirse hacia Europa del este. La posición de Rusia (justificable) era que no constituía ninguna amenaza militar real a estos países por lo que la expansión de la OTAN no era necesaria. El Presidente Yeltsin en varias ocasíones advirtió a BíIl

Clinton que expandir la OTAN sería percibido como una amenaza directa a los intereses rusos y darla combustible a las tendencias nacionalistas y comunistas en Rusia. Proféticamente, Yeltsin inclusive advirtió a Clinton que la expansión de la OTAN perjudicaría su propia posición con Rusia y su política para la reforma económica y la modernización. Aún los aliados de la OTAN se negaron a escuchar los temores bien fundados de Yeltsin y procedieron a expandir la OTAN y esto aisló a Rusia del Nuevo Orden Mundial.

El colapso reciente (agosto-septiembre 1998) de la economía rusa es particularmente problemático porque ha fortalecido la posición política del nacionalísmo y los elementos pro comunistas de Rusia a expensas de la reforma económica. Dados estos desarrollos importantes, Rusia empieza a sentirse cada vez más incómoda con los Estados Unidos actuando como la única Superpotencia y administrador del Nuevo Orden Mundial

Parece como si la hubieran engailado e ignorado por el oeste. Los líderes pro oeste como Yeltsin habían perdido apoyo doméstico en su agenda para occidentalizar su país. Para "balancear" sus relaciones con los EUA, Rusia continuó construyendo puentes con los regímenes anti-oeste como Irán, Irak, Libia, y Corea del Norte. También se buscó reconstruirla relación con China. Como recientemente dijo un ayudante de Yeltsin "el tiempo cuando permitimos buenos deseos de Washington para aleccionamos se terminó." (Simes 1990).

Otro miembro importante del sistema internacional que se esperaba ser un participante activo del Nuevo Orden Internacional es China. Con la población más grande y una eco-

nomía en crecimiento, Cbina ofreció al Oeste oportunidades tremendas para los mercados necesitados. China, se argumentó, también se beneficiaría de una relación con el Oeste. Este capital ayudaría a modernizar el país. Así mismo, el fin de la Guerra Fría, se creía, ofrecía la oportunidad para mejorar la cooperación y relaciones entre el Oeste y China.

Sin embargo, después de esta euforia inicial, el comportamiento chiuo dejaba perplejos a los analistas occidentales (Slalameh, 1996; Cronin 1995). China no se comportaba como un miembro del club como se esperaba. El fenomenal crecimiento económico ha conllevado una modernización militar sin precedente diseñada para proyectar el poder estratégico hacia el sur-este asiático.

Las hostilidades continuas con Taiwan son sólo un ejemplo. China está involucrada también en un conjunto impresionante de disputas con no menos de diez actores internacionales. Más preocupantes son sus ventas sin escrúpulos de armas a algunos de los países más problemáticos del planeta (por ejemplo, el Irak de Saddam Hussein). Curiosamente, el problema de China es el inverso de la situación a la que se enfrentaba Rusia. Mientras que Rusia deseaba pertenecer al "Nuevo Orden Mundial" v era continuamente marginado, tal vez sin querer, China ha sido invitada en repetidas ocasiones a participar en diálogos constructivos por parte de los políticos occidentales que se han encontrado con rechazos cada vez. ¿Por qué? Simplemente por el rechazo al que ella misma se enfrentó en el pasado de parte del mundo Occidental. Lo que los políticos de occidente y analistas rechazaron reconocer es que China es una potencia insatisfecha y ninguna cantidad de dinero va a cambiar su actitud.

Nueva carrera armamentista

Con el fin de la Guerra Fría, muchos analistas creyeron que los gobernantes del mundo terminarían dramáticamente con la adquisición de armas. De hecho, esto no ha tenído lugar en una escala amplia. Asia y el Medio Oriente eran ejemplo de esto. Debido a la actitud más agresiva de China desde el fin de la Guerra Fría, la región entera está experimentando una carrera armamentista. Corea del Sur, Taiwan, Tailandia, Malasia, Singapur y Japón han incrementado sustancialmente sus gastos militares como respuesta a la percepción de la amenaza china.

De manera similar el legado del Golfo en 1990 en el Medio Oriente es un proceso de paz estancado y un programa de rearme impulsado: por la mayoría de los estados en la región. El Medio Oríente queda como la región altamente militarizada y violenta del mundo. En promedio, el gasto en defensa es del 25% del gasto gubernamental — el mayor a nivel mundial (Khourí 1993). También posee el doble de soldados *per cápita* comparado con la siguiente nación más alta del mundo.

Moviéndose hacia el este, la reciente prueba de la India de su equipo nuclear fue sólo otro choque del Nuevo Orden Mundial. En unos cuantos días, la opinión pública mundial hacia este país cambió dramáticamente. India era la democracia parlamentaria' más grande en el mundo, con un estado de derecho bien desarrollado. Con la detonación del equipo militar. se volvió un estado "ROGUE" (fuera de control foragido), usando un término inventado por el Departamento de Estado de EU que caracteriza a Corea del Norte, Libia e Irak. Los motivos de India son muy fáciles de entender. El gobierno quiere que India sea reconocida como una super potencia con intereses globales. Contrariando el Nuevo Orden, su primer ministro, Atal Bihari Valpayee, llegó a la conclusión que sólo por medio de la posesión de armas nucleares la comunidad internacional tomarla en serio a este pais.

Diagnosticando el problema

¿Qué le pasó al Nuevo Orden?;, Cómo fue posible que Bush y sus consejeros pudieran fallaren sus predicciones sobre el futuro de cómo serían las relaciones internacionales? La respuesta a esta pregunta se debe a un sinnúmero de suposiciones erróneas.

Error número 1: Ignorar la historia

Parte del problema con el concepto del Nuevo Orden Mundial era el de ignorar las lecciones de historia. Cada gran guerra del siglo veinte ha sido seguida inmediatamente por un periodo de optimismo extremo. Los que hicieron la paz en Versalles en 1919, visualizaron un mundo gobernado por un acuerdo de seguridad colectiva referida como la Liga de las Naciones que pudiera parar en un momento dado la agresión.' El principio de la guerra se creía que era el resultado de que los estados no tenian un foro público para discutir abiertamente y resolver conflictos. Al permitir a los lideres negociar, la Liga de las Naciones ayudarían a los estados a evitar los conflictos armados' (Wilson, 1917).

Los pacificadores de Versalles discutian que las democracias no favorecian la guerra por su propia naturaleza. Por lo tanto, hacer ai mundo democrático y el mundo se hará más seguro para vivir era una sola cosa. El optimismo no duróporquela democracia no parecía ser el problema después de todo. Por ejemplo, Alemania, y su experiencia democrática después de la primera Guerra Mundial, resultó en la elección de Adolfo Hitler, el dictador más brutal en la historia de la humanidad.

Más aún, la Liga de las Naciones no mantendría la paz. Lo que los pacificadores no anticiparon cuando establecieron la organización internacional es que si todos los estados desacordaban con las resoluciones de la organización internacional ellos podían simplemente ignorarlos, justo como hicieron Alemania y Japón en los años treinta. Finalmente, el primer intento al crear el Nuevo Orden Mundial resultó en la Segunda Guerra Mundial.

Los pacificadores después de la Segunda Guerra Mundial, también trataron de crear el "Nuevo Orden Mundial". En ese momento sin embargo, no se enfocaban tanto en la libertad política, sino más bien en el desarrollo económico. Estos pacificadores, particularmente Roosevelt y Truman creían que la clave para la paz y estabilidad era el crecimiento económico y la interdependencia. El sistema económico de Bretton Woods, el Plan Marshall para avudar a la reconstrucción de Europa, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional eran todos los instrumentos designados para mantener la estabilidad y asegurar la paz. El plan sonaba bien, excepto por un gran problema: la Unión Soviética y su falta de disposición de aceptar este segundo "Nuevo Orden Mundial". Diferentes sistemas politicos y económicos, así como intereses geoestratégicos diferentes significaba que los EUA y la URSS no podian expandir su cooperación una vez conseguida la destrucción de la Alemania Nazi

Propiamente hablando, el Nuevo Orden Mundial de Bush es el tercero en serie. Esta vez, sin embargo, los pacificadores de la postguerra mundial decidieron combinar los conceptos de democracia e Instituciones Internacionales (primera guerra mundial) y desarrollo económico (segunda guerra mundial) hacia la democracia cooperativa neoliberal. Bush encontró la respuesta: tomar lo mejor del primer plan de paz y combinarlo con el segundo para crearel tercero. Sin embargo, si las tendencias históricas sirven como guía para el futuro, entonces el panorama no puede ser tan positivo y sirve para explicar por qué la euforia de 1989 ha sido reemplazada por **el**pesimismo de 1998.

Error número2: Creer en la democracia

La ola democrática que barrió el globo en los finales de la Guerra Fria inyectó parte del optimísmo de 1989. Tomando prestada la lógica desarrollada por Emmanuel Kant en su libro *Paz Perpetua* (/795) la guerra beneficiaba a los monarcas y dictadores y el precio era pagado por la gente. Kant, por lo tanto, argumenta que si se le da poder a la gente, ésta nunca eligiría la guerra como una opción diplomática.

Así, el hecho que la democracia fuera adoptada como el sistema político en gran parte del mundo (especialmente en América Latina y Europa del Este), necesariamente implicaba para muchos académicos y políticos que la guerra ya no sería un problema (Doyle 1986). Singularmente, los pacificadores de 1989 cometieron los mismos errores que los pacificadores de 1919: ellos creían en el principio general de la democracia sin hacerse la pregunta:-¿qué tipode democracia? Porejemplo, no es secreto para nadie que los estados sucesores de Yugoslavia eran en 1990 democracias técnicamente aceptables, pero esto no fue un obstáculo para involucrarse en una guerrabrutal de variosaños, Y siguiendo a Mansfield y Snyder (1995), se puede concluir que la experiencia de Yugoslavia no es un caso aislado de democracia calda para mantener la paz.

Es probable que las democracias viejas ya establecidas sean menos susceptibles a la guerraque sus contrapartes no democráticas. El problema sin embargo, son las nuevas democracias en América Latina y Europa del Este. Usando datos estadísticos, Mansfield y Snyder encuentran que los nuevos estados democráticos tienen el 25% de probabilidad : de estar envueltos en una guerra dentro de -los primeros 10años de transición del régimen. Segúnlos autores, los ciudadanos de las nuevas democracias son usualmente nacionalistas y susceptibles a ser seducidos por políticos extremistas. Esto es precisamente lo que sucedió en el caso de Yugoslavia, en donde, los políticos nacionalistas extremos fueron capaces de manipular los sentimientos del públicopara rectificarlas llamadas "injusticias" del pasado.

Un segundo problema relacionado con las nuevas democracias es el hecho que tienden a ser políticamente inestables. En muchos casos examinados por Mansfield y Snyder, las nuevas democracias son proclives al "efecto divisionario", en donde los líderes de las nuevas democracias, incapaces de resolver los conflictos políticos, económicos y sociales internos, escogenla guerracomo un modo de

desviar la atención públicade los problemas domésticos.

La democracia entonces no es una simple cuestión de ser capazde votarpor los líderes. Las instituciones democráticas tomantiempo paradesarrollarse y solidificarse. Hastaque el periodo de consolidación inicial es sobrepasado, la nueva democracia es extrernadamente susceptible de involucrarse en actividades bélicas. Nuestro sistema internacional puede ser ahoracaracterizado por estarpobladoprecisamente por este tipo de nuevas democracias que pueden ser susceptibles a este tipo de presiones.

Otro problema con el argumento de la democraciay la guerra, tiene que ver con el temade causa y efecto. Gran parte de la literaturaespecializada, asume que la democracia es la causade la paz. No exploranla posibilidad de que la relación pudieraser de hecho al revés, en donde la paz cause la democracia. Tomando el ejemplo de Alemania al final de la Segunda Guerra Mundial, la paz impuesta por los norteamericanos aparenta ser el factormás importante y determinante de la democracia, y no al revés. La experiencia de América Central enfatiza el punto más claramente: fue el final de la Guerra Frialo que permitió el proceso de democratización en la región. La democracia no podíaser lograda sin la estabilidad regional. Si, de hecho, la paz engendrala democracia y no al revés, los analistas políticos de los Estados Unidos y de otras naciones de occidente se encuentran en un grave problema analítico. Promover lademocracia, como lohan estado haciendo por los últimos 10 años, puede no ser la solución a los problemas en expansión del planetasino apostarpor la paz.

Errornúmero 3: Falsosentido de seguridad generada por las instituciones

Los analistas políticos también creían que la membresía y la participación activa en las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, tendrían un efecto pacificador y estabilizador en las relaciones internacionales. Robert Keohane (1995) por ejemplo, argumentaba que evitar el conflicto militar en Europa después de la Guerra Fría, dependería mucho de cómo se conformaría en la década siguiente un patrón constante de cooperación institucionalizada. Este argumento se basa en la creencia que las instituciones internacionales alteran las preferencias de los estados y por lo tanto cambian la conducta de los estados.

¿Cómo funciona este proceso? La teoría institucional asume que los estados en general prefieren no estar involucrados en un conflicto armado. Sin embargo, la guerra ocurre por la falta de credibilidad en la politica internacional. En otras palabras, la guerra ocurre por el miedo generado por la falta de conocimiento de lo que el oponente potencial está planeando. Los teóricos argumentan que las instituciones internacionales remueven esta inseguridad y permiten a los estados lograr cooperación en asuntos de seguridad

El supuesto importante, sin embargo, y vale la pena enfatizarlo, es que los estados quieren cooperar para evitar el conflicto armado. Sin embargo, como Mersheimer (1995) ha argumentado, la teoria institucional es "de poca relevancia en situaciones donde los intereses de los estados son fundamentalmente conflictivos y ninguna de las partes piensa que tiene

mucho que ganar de la cooperación." En eso, tas circunstancias, los estados esperan ganar cierta ventaja sobre el otro, no resolver una disputa pacíficamente.

El periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial nos da una excelente ilustración del proceso en acción, arribamencionado. La Segunda Guerra Mundial comenzó no porque los aliados occidentales y Hitler no confiaran el uno del otro o porque les faltara un escenario institucional en el cual negociar diferencias y en última instancia alcanzar algún tipo de convenio de cooperación. La Segunda Guerra Mundial comenzó porque los objetivos de Hitler (anexión de Europa del este y la dominación política de Europa en general) eran fundamentalmente incompatibles con los intereses de Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y los Estados Unidos. No había espacio para la negociación y no había manera de alcanzar algún tipo de arreglo mutuo. Siendo así. la guerra no fue resultado del fracaso de la Liga de Naciones. Ninguna insntución internacional hubiera sido capaz de resolver los problemas generados por la política expansionista de Hitler.

El intenlo de resolver la guerra étnica en la ex-Yugoslavia sirve como un ejemplo más reciente de la incapacidad de contener un conflicto armado cuando simplemente las partes involucradas no quieren la paz. Múltiples violaciones a "ceses al fuego", así como la incapacidad de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas para proteger a las poblaciones locales de la "limpieza étnica", enfatizan el hecho de que poco tenían que hacer al enfrentarse a una situación donde al menos una de las parles beligerantes quiere continuar la lucha

Lo anterior no significa que no existan áreas donde la participación activa de instituciones internacionales no pueda mejorar la situación. Los casos donde la posición de un beligerante es manejada por temor en lugar de un intento hostil se beneficiarian tremendamente de la participación activa de instituciones internacionales imparciales. La poca voluntad de Israel por firmar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968 (NPT, por sus siglas en inglés) deriva de un miedo a lo que las Naciones Arabes estén planeando contra su país. Dado que Israel ha tenido que pelear en múltiples guerras para sobrevivír(\948, 1956, 1967 Y 1973) este miedo está fundamentado, por lo menos, en las mentes de muchos políticos israelíes. La intervención por parte de una organización internacional en la forma de alguna clase de garantía para Israel como recompensa : de la firma del NPT puede tener un impacto tremenllamente positivo en todo el Medio Oriente.'

Por lo tanto, es relativamente claro que organizaciones internacionales puedan ser útiles ayudando a los estados a negociar en situaciones dificiles, pero sólo cuando las partes quieren llegar a un acuerdo. Los Estados que amenazan a sus vecinos con políticas exteriores agresivas (como la Alemania Nazi o Irak) no están buscando un arreglo negociado a la disputa, por lo tanto, las instituciones internacionales como las Naciones Unidas son aquí de muy poca importancia. Esto sugiere que el verdadero problema no es la falta de organizaciones internacionales, sino la existencia de estados con una política exterior problemática.

Es enteramente posible que las organizaciones internacionales sean el resultado de que el deseo de los estados sea en primer lugar llevar una relación cordial en lugar de que estas instituciones sean los próceres de la paz. Por esto, darle confianza excesiva a la habilidad de las organizaciones internacionales para crear un Nuevo Orden Mundial, puede ser equívoco.

Error número 4: Realidades múltiples y confusas: ¿estamos tan equivocados en 1989?

En realidad la respuesta más precisa es negativa. El presidente George Bush tenía razón. Existe un "Nuevo Orden Mundial", pero de los 180 o más estados en el sistema internacional, sólo unos 30 son participantes. El resto está fuera, tratando de unirse al grupo de los 30 o tratando de destruirlo.

Los 30 o más miembros del "Nuevo Orden Mundial" incluye a los paises más ricos del mundo; lo que ha sido tradicionalmente llamado *ElPrimer Mundo*. De acuerdo con Snow (1995), todos los miembros comparten la ideología política de democracia, tienen economías exitosas basadas en el mercado y participan en la creciente economía global. Las relaciones entre estos estados puede ser caracterizada por la paz, prosperidad, y estabilidad' Entonces, la imagen de Bush del futuro "Nuevo Orden Mundial" existe, pero solamente para la minoría de los miembros del sistema internacional.

La vasta mayoría de los estados (150 o más) existe fuera de este "Nuevo Orden Mundial". Es aquí donde toda la miseria del planeta continúa existiendo. Los problemas antes discutidos, es decir, guerra étnica y civil, proliferación de armas, políticas exteriores agresivas, etc., todas tienen su origen fuera del "Nuevo Orden Mundial".

Durante la Guerra Fría, estos dos subsistemas del sistema internacional estaban íntimamente ligados. Para bien o para mal, lo que pasara en el Tercer Mundo afectaba directamente al Primer Mundo y a la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, hoy en dia el comportamiento y la actividad en un subsistema parece no afectar de manera sustancial el comportamiento y actividad del otro. Por ejemplo, guerras en el Tercer Mundo ahora son sólo el problema del Tercer Mundo. Aparte del uso periódico de las fuerzas de paz, el Primer Mundo ha hecho muy poco para involucrarse directamente en los problemas del Tercer Mundo.

En este sentido, el Primer Mundo (o el Nuevo Orden Mundial) está tratando de romper los lazos con el Tercer Mundo porque siente que los problemas que existen son insuperables. La crisis financiera experimentada en Asia en 1997 y Rusia en 1998 podria alargar más la distancia política y económica que existe entre el Primer y Tercer Mundos. Los inversionistas nerviosos de los Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, etc. serán menos propensos a invertir en los llamados "mercados emergentes" de los no pertenecientes al Primer Mundo por miedo a experimentar pérdidas tan grandes otra vez. Lo que es más propenso es que los inversionistas de occidente buscarán inversiones más seguras en América del Norte y Europa occidental. A largo plazo, esto resultará en una reducción dramática del capital disponible para los países del Tercer Mundo. En esencia, éste, según las primeras potencias se encuentra sólo en lo que se refiere a sus problemas sociales, económicos y políticos.

El mundo ahora

El mundo ahora es radicalmente diferente de la experiencia de la Guerra Fría, pero ¿es necesariarnente un mejor lugar? Un académico americano. Kenneth Waltz (1993), argumentó que extrañaremos la Guerra Fría y la simplicidad que ofrecía. Durante la Guerra Fría todos los temas, fuesen económicos, políticos o de seguridad en naturaleza estaban íntimamente relacionados con la relación bilateral de EUA y la URSS. Dado este contexto, las relaciones entre todos los estados eran sorprendentemente predecibles. Los EllA y sus aliados sabían exactamente cómo iban a reaccionar los soviéticos dada una situación especí fica y viceversa.

Los EOA y los soviéticos también actuaban como manejadores del sistema. Ellos constantemente controlaban a sus aliados en nombre de la estabilidad global. La guerra regional significaba la posibilidad del involucramiento directo de las superpotencias y ésta era una situación en donde tanto los EUA como la URSS querían evitar. Por lo tanto, por todas sus fallas. el sistema internacional hipolar de la Guerra Fria tenia ciertas ventajas importantes sobre su contraparte contemporánea.

Fue un periodo histórico *simple* porque sólo un tema era importante, el de la Guerra Fría. El sistema internacional era *predecible* porque sólo había dos estados importantes, la URSS y los EUA. Finalmente. el sistema internacional bipolar de 1945-1989 contenía altos niveles de *certidumbre* porque la URSS y los EUA aprendieron cómo controlar a sus aliados.

Ahora. no hay un tema que domine y simplifique las relaciones internacionales. A veces lo que es importante es el terrorismo, otras veces la proliferación de armas y otras el medio ambiente o el narcotráfico () las crisis financieras. Los estados encuentran que ya no

tienen la capacidad de manejar la expansión de los temas internacionales. Son, en un sentido, indefensos dada la multitud de problemas que tienen que enfrentar. Estamos entrando en un periodo de desilusión sobre el futuro.

Sin embargo, hay algunas razones para mantenerse cautelosamente optimistas. Primero, no ha pasado suficiente tiempo desde el final de la Guerra Fria para hacer una conclusión definitiva sobre cómo será el futuro. Entonces, es natural que estemos experimentando un nivel tremendo de turbulencias después del final de uno de los periodos más dramáticos en la historia de la humanidad.

A la fecha, ninguna tendencia se ha presentado a si misma para sugerir concretamente que los próximos 25 años serán parecidos. Así, hay razones para ser optimistas y pesimistas. La estabilidad y el crecimiento experimentado por los 30 miembros del Primer Mundo sugiere que existe esperanza. Sin embargo, la mayoría de los estados todavia tienen que beneficiarse de la pertenencia a este club exclusivo. En otras palabras, la pregunta sin respuesta es si el Nuevo Orden Mundial se expandirá a otras partes del globo. Sólo el tiempo dirá si Bush estaba en lo correcto cuando argumentó que la prosperidad, estabilidad y paz sólo serán alcanzadas si combinamos democracia, comercio e instituciones internacionales.

Bibllogralia

1995. "rhe Realistie Engagement of Chin.... 1he WIShlDltoD Quarterly, Vol 19, No.1

Buszynski, Leszek. 1995. "Russi••nd the West: Towards Renewed Geopolitical Rivalry". Sunlvll, Vol 37, No.3

Doyle, Michael. 1986. "Liberalism and World Politics" American PolUlea' Sdence Revlew, Vol 80, No. 4.

Fukayama, Francis. 1992. The End of HIstory and the LIst Man. New York: AVOR.

Kant, Emmanuel. 1795; 1970. Kants Polltlc11 Wrltlngs. Ed. Hans Reiss. Cambridge: Cambridge University Press.

Keohane, Robert y Lisa Martm. 1995. "The Promise of Institutionalist Theory", loteroaliona. SeeurUy, Vol. 20, No.1

Khouri. Rami. 1993. "A Middle Eastem View oftbe New World arder" en, AUered States: A Reader In the New World Order. Ed. Phyllis Benms. Olive Branch Press. New York.

Kozyrev, Andrei. 1994. "The Lagging Partnership", ForolgD Arralrs Vol. 73, No.3

Mansfield, Edward and Jeck Snyder. 1995.
"Democratization and War."
ForeIID AtTairs 74: 79-97.

Mersheimer, John. 1995. "The False Promise of International Institutions". lotern.tlonal Security. Vol 19, No. 3

Pravde, Alex. 1995. "Russian and European Sccurity: The Delicate Balance" Nato Revlew, Mayo.

Salemeh, Memdouh. 1996. "China, Oil and the Risk of Regional Conniet" Survlval, Vol. 37, No.4.

Simes, Dimitri. Agosto 6, 1995. «Stormy Russian Political Season has cerne to a peaceful end.» The Washington Polt.

Snow, Donald. 1995. The Shape of The Future: The Polt-Cold World. M.E. Sharpe, New York.

Waflenstein, Peter. 1995. "After the Cold War: Emerging Paneros of Armed Confliet 1989-1994" JuarDal of Peaee Releareh, Vol 32, No. 3.

Wahz, Kenneth. 1993. "rhe Emerging Structure of International Politics" International SecurUy, Vol 18. No.2

Notas.

- Investigación preparada para la Revista de Administración Pública. julio, 1998. El autor quisiera agradecer la asistencia de Mónica Lugo, Mariana Becerra, y Hazel Blackmore.
- De hecho. muchos académicos consideran que el acuerdo entre EUA y la URSS sobre cómo tratar a Saddam Hussein fue una señal de que la Guerra Fría habla terminado oficialmente.
- 2. Este voto unánime para condenar la agresión era de hecho, la segunda vez que el Consejo de Seguridad era capaz de acordar en conflictos de esta importancia. El primero ocurrió durante la Guerra de Corea de 1950 cuando el Consejo de Seguridad condenó la agresión de Corea del Norte contra Corea del Sur. Sin embargo, la única razón por la cual fue aprobada esta resolución fue porque la URSS no asistió a la reunión.
- La seguridad colectiva consiste en una situación donde las grandes potencias acuerdan en cómo manejar los asuntos de seguridad del sistema internacional.
 En otras palabras, las grandes potencias, cuando un

- estado es agresor. actúan en conjunto para proteger al sistema internacional. La Liga de las Naciones fue creada para ser una organización de seguridad colectiva. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también sirve como un acuerdo de seguridad colectiva entre los miembros permanentes de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, China y Rusia.
- 4 Woodrow Wilson. 1917. "The Fourteen Points" Dirigido al Congreso de Estados Unidos pidiendo una declaración de la guerra contra Alemania, 2 Abril, 1917
- 5. Una situación hipotética involucraría al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas proveyendo tal garantla de seguridad a Israel en el caso de un ataque de un estado árabe vecino. La situación de seguridad de India y Pakistán es también esencialmente conducida por temor. Por lo tanto, la intervención directa de las Naciones Unidas en la forma de garantías de seguridad, podrían también ayudar a estabilizar este prolongado conflicto.
- Dicho en forma apropiada. este grupo de los 30 incluiría el Norte de América, Europa, partes de Asia y partes de América Latina

Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990

Raúl Benltez Manaut

L La formación del Estado-Nación

a idea de separarse de España por parte de una élite de propietarios rurales y clérigos nace y cobra fuerza en la segunda mitad del siglo XVIII. La crisis económica y política de la metrópolí hace que en la época del reinado de los Borbones, desde 1760, el virreinato tenga que financiar su propio ejército.' Así,los criollos conforman una élite encabezada por el clero católíco bajo, los primeros milítares y las ideas políticas de la ilustración.'

México nace dividido en varios proyectos de nación en 1821. La decadencia de España, el ideal republicano y liberal de Estados Unidos y Francia, y la presión de la gran potencia de la época, Gran Bretaña, por colocar sus productos en los nuevos países iberoamericanos, hacen que la nación no tenga bases firmes para desarrollarse y sea objeto de ambiciones imperiales.

El territorio está incomunicado, despoblado y con tendencias a la separación. En el norte despoblado, habitado por tribus casi nómadas, sólo existían pequeñas colonias de religiosos, básicamente en California y Texas. En el sur, lo que había sido la capitanía de Guatemala, además de rivalidades entre monárquicos-

conservadores-centralistas, y liberalesfederalistas, existía un sentimiento separacionista muy extendido.

La superficieoriginalde Méxicoen 1821 incluía los actuales territorios de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Centroamérica se separa definitivamente de Méxicoen 1825. En 1848, productode la guerra con Estados Unidos, a este país se anexan California, Nuevo México, Atizona y Texas. Así, el territorio se reduce a las actuales fronteras.

La incapacidad para detener las tendencias centrífugas en el sur y el norte fue la primera característica de la Nación. En 1823 nace la Federación de Estados Centroamericanos país que vive hasta 1838 cuando se divide en cinco-, y en 1824 la parte norte de Centroamérica, Chiapas y el Soconusco, deciden anexarse a México. El conflicto de límites con Guatemala se define hasta 1882, cuando se firma el tratado de limites entre los dos países.

En los primeros años de vida independiente de México el esfuerzo principal del gobierno en materia de política exterior es su reconocimiento como nación. Esto básicamente fue con Estados Unidos, España,

Francia y Gran Bretaña. Estados Unidos reconoce "De Jure", no "De Facto", a la nueva nación en 1822, con el envíos de un "observador", el Sr. Joel Poinselt '. Con Gran Bretaña se obtiene el reconocimiento en 1826, con Francia en 1831, y con el Vaticano y España en 1836. ⁴ A pesar de esto, hubo intentos de recuperar el virreinato por España, Francia y Estados Unidos mostraron una actitud de ambición territorial.

La enunciación, por el presidente James Monroe en 1823, de la doctrina del Destino Manifiesto "América para los Americanos", 'hace que se inspiren los colonos independentistas de Texas, y posteriormente se consolide la expansión de ese país hacia el sur-oeste con la guerra de 1846-1848. En 1848 se firma el Tratado Guadalupe Hidalgo, donde México pierde más de la mitad de su territorio.'

Durante todo el siglo XIX, el principal problema de México es de definir su territorio, su población, su cullura e identidad en un proyecto común. En términos políticos, la división entre conservadores y liberales hizo que no se pudiera organizar el Estado. La debilidad del Estado y la Nación se expresa en una cifra alarmante: entre 1829 y 1855 hubo 48 cambios de presidente. Casi dos por año.

El conflicto entre liberales y conservadores se define hasta que se consolidó el proyecto liberal en 1857 con la proclamación de la segunda constitución liberal. Sin embargo, en parte por la guerra civil de Estados Unidos, se produce la intervención francesa en 1861.⁷ La clave de las reformas liberales es la expropiación de los bienes del clero, que representaban la continuidad del poder

colonial español. Esta expropiación significa que por vez primera el Estado mexicano se puede imponer a una de las expresiones más importantes de la dominación española. Posteriormente se da la contrarreforma conservadora monárquica, entre 1863 y 1867.'

11.El primer Estado-Nación. Liberalismo y porfirismo

El triunfo de los ejércitos mexicanos en 1862 contra los ejércitos franceses representa un momento clave en la historia de México. No se repitió el resultado de la guerra con Estados Unidos. Un triunfo militar sobre Francia significó que la propia nación podia defenderse con sus recursos y dejar de ser presa de los equilibrios geopoliticos entre Europa y Estados Unidos. Sin embargo, entre 1862 y 1867 controlaron el gobierno los conservadores, llamando a un emperador europeo, Maximiliano de Habsburgo, a gobernar México. Se produce una guerra civil y vuelven a recuperar el poder los liberales, volviendo a ser presidente Benito Juárez. Este periodo se conoce como "República Restaurada".

Enjulio de 1867 Juárez enuncia las bases de la política exterior: "Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".' Por ello, la primera doctrina de política exterior, la Doctrina Juárez, es la expresión de los principios de política exterior una vez que comienza a consolidarse el Estado Nación y de lo que hoy se conoce como seguridad nacional, esbozado en un contexto defensivo.

En 1867 se logra consolidar el Estado con el definitivo triunfo de los liberales. Porfirio

Díaz, gobernó por primera vez entre 1877 y 1881, Yposteriormente encabezó el gobierno desde 1884 hasta 1910. Esto hizo posible la construcción del Estado-Nación. El costo fue la centralización y personalización del poder politico. Con el extranjero se logran normalizar las relaciones y se produce la entrada masiva de inversión para modernizar la industria de manufacturas, la minería y las comunicaciones. Elpaís fue unificado por medio del ferrocarril. El gobierno de Díaz logra el reconocimiento de México por la mayoria de los paises importantes del mundo. Incluso se entablaron relaciones diplomáticas con Japón y China.

A principios del siglo XX comenzó la extracción del petróleo para sustituir el uso del carbón **como energético. La primera compañía se** establece en 1901. ¹⁰ De esta manera, comienza a aparecer el tema de los recursos del país como esencial para definir las bases de operación del Estado. Así, se van agregando factores a lo que se denomina la construcción del Estado-Nación: territorio, reconocimiento, unificación del poder politico y soberanía nacional sobre los recursos estratégicos.

III. La Revolución Mexicana

El gobierno de Díaz se derrumba en 1910 Yse inicia la crisis política y militar conocida como la Revolución Mexicana. Los principios de política exterior tienen a su máximo exponente en Venustiano Carranza, consignándose éstos en la Constitución de 1917. Sin embargo, el presidente Francisco Madero, en 1913 reafirma el principio de la "igualdad jurídica de las naciones", teniendo presente la asimetría de poder con Estados Unidos: "Con nuestro poderoso vecino de Estados Unidos, procuraré llevar relaciones no solamente amistosas, sino

fraternales, si ellos lo desean, pero siempre que tengan por base el respeto a la soberania, a la integridad y a la dignidad de la república mexicana"."

El investigador Friedrich Katz señala que México fue objeto de la geopolítíca mundial en la década de 1810 Y 1820, Y que también, por su parte, los revolucionarios mexicanos intentaron beneficiarse de los acontecimientos bélicos. Katz menciona que las causas de la revolución se encuentran en tres procesos que coincidieron en el tiempo:

"La expropiación de las tierras comunales de las comunidades campesinas en el centro y sur de México; la transformación de la frontera con indios nómadas en una frontera con Estados Unidos y su consiguiente integración política y económica al resto del país así como a la esfera de influencia de Estados Unidos; y el surgimiento de México como escenario principal de la rivalidad europeonorteamericana en América Latina"."

Madero es derrocado por un golpe de Estado encabezado por Victoriano Huerta en 1913. Se produce la fase más intensa de los combates entre las facciones revolucionarias." Igualmente Estados Unidos ocupa militarmente Veracruz en 1914, acción justificada para "restablecer el orden", y Alemania intenta tener una ficha geopolítica durante la guerra mundial, a través de México, prometiendo la devolución de los territorios que Estados Unidos se anexó en la guerra de 1846-1848:

Proponemos a México una alianza bajo la siguiente base: dirección conjunta de la guerra, tratado de paz en común, abundante apoyo financiero y conformidad de nuestra parte en que México reconquiste sus antiguos territorios en Texas, Nuevo México y Arizona."

IV. La Doctrina Carranza y la Constitución de 1917

La Doctrina Carranza es considerada uno de los pilares más importantes de los principios de la politica exterior mexicana, y, por tanto, de la seguridad nacional. La base es la No Intervención y la Autodeterminación de los Pueblos y Naciones. Esta doctrina tiene su primer esbozo al momento de ocupar Estados Unidos el puerto de Veracruz:

"Interpreto los sentimientos de la gran mayoría del pueblo mexicano que es tan celoso de sus derechos como respetuoso de los derechos :ajenos, y os invito a suspender los actos de hostilidad ya iniciados, ordenando a vuestras fuerzas la desocupación de los lugares que se encuentran en su poder, en el puerto de Veracruz"."

Posteriormente, en 1917, en el texto constitucional queda incorporado el articulo 27, que señala la posesión de la nación de sus recursos naturales estratégicos, haciendo alusión principalmente al petróleo. Sin embargo, los gobiernos de Carranza y Alvaro Obregón no intentaron tocar los intereses de Estados Unidos y Gran Bretaña, pues el principal objetivo era culminar con la fase militar de la revolución y comenzar el periodo de reconstrucción de la economía. La cuestión clave que involucra los problemas agrarios y los intereses extranjeros es la legislación referente a las propiedades rurales, fuente de la gran mayoría de los conflictos agrarios," y la propiedad de los recursos del subsuelo: minería y petróleo. Del empeño mexicano por defender el articulo 27, basado en deniandas de numerosos sectores de la población, se desprende parte importante de la ideología "nacionalista" de los gobiernos revolucionarios.

V. México-Estados Unidos: el reencuentro de 1923

El general Alvaro Obregón, caudillo que encabeza a los ejércitos revolucionarios triunfantes de la revolución busca, con base en un postulado realista, el establecimiento de buenas relaciones con Estados Unidos. En 1920 señaló que:

"Las riquezas naturales de México, sus fuentes inagotables de materias primas para la industria, en relación intima con el capital industrial de Estados Unidos, podrian significar, en un próximo futuro, una fuente incalculable que podría abastecer los principales mercados del mundo"."

Durante los años veinte, comienza la reconstrucción de la nación. En el nivel de las relaciones exteriores, la prioridad es el reconocimiento del nuevo gobierno por Estados Unidos. El petróleo es el hecho clave en las relaciones bilaterales, pues en esos años, México producía más del 20 por ciento del petróleo del mundo." Por esta razón, las empresas petroleras eran el principal obstáculo para que el gobierno de Washington otorgara su reconocimiento al nuevo gobierno mexicano. Se buscaba la derogación del artículo 27 de la constitución.

En marzo de 1923 se firmaron los Acuerdos de Bucareli. Estos incluyeron tres aspectos clave: 1) el arreglosobre la deuda externa. 2) la atención de las reclamaciones de estadounidenses sobre

propiedades, y 3) lano aplicación del articulo 27 a las empresas petroleras. El gobierno de México temía que Estados Unidos apoyara movímientos contrarrevolucionarios que se estaban gestando en el país, o una invasión militar." Los temores eran reales, pues después estalló el movimiento contrarrevolucionario conocidocomo la "La guerra Cristera", donde tuvo una abierta participación la iglesiacatólica contra el gobierno revolucionario entre 1926 y 1929. Esta guerra terminó con el triunfo de los ejércitos revolucionarios y la consolidación del Estado en México.

VI. La Doctrina Estrada

En 1928 es asesinado Obregón por un fanático católico. Lo sustítuye el general Plutarco Elias Calles. Calles culmina la guerra Cristera y, una vez pacificado el país, funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929." Una vez unificado el país en términos políticos, los representantes del nuevo Estado continúan elaborando las bases de la relación de México con el exterior. Un caso especialmerecela llamada Doctrina Estrada. Esta se basa en el rechazo del "reconocimiento de gobiernos", como práctica de la política exterior de las grandes potencias, señalando que todo gobierno que surja de la expresión de su población debe ser reconocido, y no debe excluirse el reconocimiento por sus posturas ideológicas o por intereses económicos o geopolíticos. Genaro Estrada, ministro de Relaciones Exteriores, señaló en 1931:

"Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen,

produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos y autoridades. parece supeditarse a la opinión de los extraños"."

VII. Historia militar de la revolución 1917-1934

La revolución mexicana, en el nivel militar, fue el acontecimiento más importante de América Latina. De una población en 1910de 15,160.4 mil personas, en 1921 disminuyó a 14,334.8." El saldo en muertos se calcula en casi w1 millón, el1O por ciento de la población. En América Latina un acontecimiento militar de estas dimensiones sólo se dio en Paraguay, en la guerra de la Triple Alianza en la década de los sesenta del siglo pasado. En el siglo XX la revolución mexicana es el acontecimiento militar más importante.

Después de la etapa armada de la revolución (1911-1916), la realización del Congreso Constituyente que redacta la Constitución de 1917, significa una" Alianza" entre todas las facciones que participaron en los combates. La revoluciónen términos militarestuvo W1 impacto diferente según las regiones del país." Quedaron con el control del nuevo Estado los caudillos militares de norte del país, encabezados por Alvaro Obregón, Sin embargo, por la ausencia de instituciones políticas, el caudillismo significó que la lucha entre ellos era a muerte. Fueron asesinados Carranza, Zapata y Obregón. A principios de los años treinta, Calles ya no es asesinado, sino expulsado del pais por Cárdenas a Estados Unidos.

Los años veinte se definen en términos militares por dos hechos: la construcción de

un ejército nacional, para superar el caudillismo regionalista, y la contención de la guerra contrarrevolucionaria cristera. El éxito de los revolucionarios en la guerra cristera en 1929 consolidó el ejército nacional. A la par de la creación de las instituciones políticas, se comienza a dar la profesionalización de las fuerzas armadas.

En los años veinte el ejército es la única institución estatal realmente existente en el país. La idea de Calles de consolidar el Estado a través de instituciones políticas, después de sucedido el asesinato de Obregón en 1928, se da para resolver el problema del caudillismo militar, que undencialmente era individual y podía incluso ser un factor desintegrador de la nación. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 es la clave. El PNR es hijo del ejército.25 En estos años, además de consolidar la revolución contra las tendencias conservadoras, el ejército cumplió un papel muy significativo como "impulsor del desarrollo". igualmente fue la institución que podía garantizar la aplicación de las nuevas leyes, teniendo una función social de primer orden. 4 También fue la única institución que pudo lograr la conciliación" política en el país.

En términos de presupuesto, el ejército absorbía la mayor parte de éste: "las fuerzas armadas de la federación recibieron 79 de los 320 millones de pesos del presupuesto federal en 1926; 90 de los 284 en 1927; 100 de los 286 en 1928; es decir del 20 al 40 por ciento de los egresos del estado"." Es decir, a pesar del contenido social de la revolución, el nuevo estado mexicano estaba totalmente militarizado y el presupuesto era una de las maquinarias principales para lograr la unidad de las dirigencias políticas y militares.

Desde 1925 inician los esfuerzos por profesionalizar y unificar a las fuerzas armadas,

esto se pretende a través de las escuelas militares. La más importante de ellas es la nueva Escuela Superior de Guerra, fundada en 1932. En ella los oficiales obtienen el grado Diplomado de Estado Mayor (DEM). El objeto era sustituir los ascensos por "méritos de guerra", propios de la revolución y la guerra cristera, por un sistema regular institucional y profesional, a través de la disciplina, la carrera militar y la educación.²²

A principios de los años treinta se da la transición del caudillismo al "gobierno de las instituciones". El país aún tiene algunos peligros, aunque la institucionalización de la revolución a través de un estado fuerte logra evitar las tendencias a la desintegración.

VIII. El cardenismo y la expropiación del petróleo

Dos son las razones que llevan al presidente Lázaro Cárdenas a la expropiación del petróleo el 18 de marzo de 1938. La primera de ellas es que en lo interno la revolución está consumada y están superados los obstáculos para la consolidación del Estado-Nación de la revolución mexicana. La segunda es un ambiente internacional favorable, donde México, al igual que en la primera guerra mundial, se volvía importante en términos geopolíticos para las superpotencias, pero con la diferencia de que el país ya superó la guerra civil, por lo que podía negociar su posición.²⁰

El inminente estallido de la segunda guerra, debido al rearme de Alemania y el no cumplimiento de los Tratados de Versalles, obligó a Estados Unidos e Inglaterra a concentrar su atención en Europa, y hacía muy dificil para estos dos países proceder más allá de un cerco comercial o financiero. El

presidente de Estados Unidos Franklin Roosevelt, que impulsaba la política del "buen vecino" hacia América Latina, señaló:

"La más aguda prueba de la política de buen vecino vino de México, en donde el gobierno radical-nacionalista de Cárdenas ha expropiado tierras de dueños americanos y vastas propiedades petroleras americanas e inglesas, en un granacto de autodeterminación. Algunos americanos han presionado al gobierno para intervenir por medio de la fuerza en México; las compañias petroleras demandan del gobierno de ese país pago exacto, no sólo por sus inversiones en México, sino por una larga y lejana reivindicación por los derechos del subsuelo no explotado. La administración se resiste a adoptar ambas demandas"."

El presidente Roosevelt actuó con base en la seguridad nacional de su país, pues si hubiera apoyado a las compañias petroleras, hubiera tenido un probable enemigo al sur, y Alemania v los países del eie un aliado. El hecho de que el gobierno de Estados Unidos tuviera buenas relaciones con el mexicano, sacrificando intereses particulares de grandes corporaciones, en favor del interés nacional, hizo posible las buenas relaciones entre los dos países durante la segunda guerra mundial. Inglaterra no tuvo la misma sensibilidad v no existieron relaciones diplomáticas entre 1938 y 1942.

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

principal eje de la seguridad nacional. Este debate se repitió durante la segunda guerra, y posteriormente reapareció en los años setenta.

IX. La segunda guerra mundial

México le declara la guerra a las potencias del eje en 1942. a raíz del hundimiento de los barcos petroleros "Potrero del Llano" y "Faja de Oro" por submarinos alemanes." La declaración del presidente Manuel Avila Camacho se plantea en términos de "Legitima **Defensa":**

"Nuestra determinación emana de una necesidad de Legítima Defensa, Conocemos los límites de nuestros recursos bélícos y sabemos que, dada la enormidad de las masas internacionales en pugna, nuestro papel en la actual contienda no habrá de consistir en acciones de guerra extra continentales, para las que no estamos preparados. Nuestras fuerzas, por consiguiente, no se dispersarán; pero responderemos a los intentos de agresión de los adversarios manteniendo a todo trance la integridad del país y colaborando enérgicamente en la salvaguardia de América, dentro de la medida en que lo permitan nuestras posibilidades, nuestra seguridad y la coordinación de los procedimientos defensivos del hemisferio"."

La colaboración mexicana en la segunda guerra fue importante, mas no decisiva para la causa de los aliados. En términos militares, los años de la guerra fueron los de mejores relaciones. mismas que después no continuaron. En 1940 se estableció The Joint Mexican U.S. Defense Commission. Desde el ataque japonés a Pearl Harbor Estados Unidos busca el total apoyo de México. En diciembrede 1941 el Senado de México autoriza

el pleno uso de puertos y aeropuertos para Estados Unidos. Se instalaron radares, básicamenteen la península de Baja Californía para detectar embarcaciones y submarinos japoneses. Se construyeron aeropuertos de tránsito para los aviones militares que se dirigían hacia el Canal de Panamá, y se colaboró simbólicamente con un escuadrón aéreo en Filipinas. Además se proporcionaron alimentos y minerales necesarios para el mantenimiento de los ejércitos y la construcción del armamento."

Los esfuerzos para establecer un sistema de defensa binacional también se apoyaron en la necesidad de establecer la cooperación hemisférica. México apoyó los diseños de seguridad hemisférica. El único país latinoamericano que respaldó a los países del eje fue Argentina.

Esto acercó a los dos países, cada uno por causas diferentes: Estados Unidos necesitaba su frontera sur segura, y México necesitaba el apoyo del gobierno de Estados Unidos para la negociación de la deuda con las empresas petroleras producto de la expropiación. Los dos países obtuvieron ventajas. Para México participaren la segunda guerra letrajo grandes beneficios, en cuanto significó el establecimiento de una relación "normal" con Estados Unidos.

X. La seguridad nacional mexicana en la Guerra Fría

Una vez terminada la guerra, la posición mexicanacontinuó basándose en los principios de su política exterior. Las doctrinas Juárez, Carranza y Estrada, acompañadas de una doctrina de defensa "no ofensiva" (la legítima

defensa), fueron la base de la reubicación de México en el nuevo sistema internacional, ahora bipolarizado, México desde un inicio respaldó la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945.

Estados Unidos impulsa la firma de tratados regionales de seguridad en todo el mundo. El primero de ellos es precisamente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (11AR), firmadoen Río de Janeiro en diciembre de 1947. La clave de este tratado es la defensa colectiva ante una amenaza "externa". identificándose ésta con el comunismo. Para México, siempre ha existido una confusión entre amenaza externa y lucha contra el comunismo, pues éste tiene expresiones políticas internas en los países latinoamericanos. Por ello, es una posición ideológica y política, más que una doctrina de defensa.

De ahí, México mantuvo una posición internacional Defensiva y Jurídica." Incluso, respecto al empleo del TIAR. se considera que su invocación para intervenir en asuntos internos de los paises es errónea:

"Si como parece en la actualidad, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fuera utilizado contrariamente a sus fines para intervenir en los asuntos internos de los Estados Americanos, México debería considerar seriamente la conveniencia de denunciar el referido tratado, desligándose así de los compromisos que entraña"."

En la época de la guerra fría, durante los gobiernos de Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se consolidó el "sistema político mexicano"." La economía creció de

forma sostenida a altas tasas de crecimiento, se comunicó el país, se formó una importante planta industrial manufacturera. México pasó de ser predominantemente rural a un país urbano

En términos de los ejes de la seguridad nacional: la doctrina de política exterior, la doctrina de la defensa nacional, la estabilidad política interna y el desarrollo social, estos se vieron fortalecidos durante la guerra y la posguerra, apoyándose mutuamente en los años de la reconstrucción económica de los cincuenta y los sesenta,

El país pasó a configurar un sistema político donde los militares se separan de la gestión directa del aparato del Estado y viven un rápido proceso de profesionalización, lo que ayudó en términos políticos, sociales y económicos. Los presupuestos destinados al ejército disminuyeron gradualmente, elevándose el gasto social y para el desarrollo. Sobre esa base se fincó la estabilidad política del país, mejoraron las condiciones sociales de la población y se fomentó el crecimiento económico

Así, se observa cómo disminuye el presupuesto de las fuerzas armadas en el total del gasto del gobierno:

GASTOMIUTAR COMO PORCENTAJE DELGAS FOFEDERAL TOTAL

1935-40 Gral. Lázaro Cárdenas	22.03%
1941-46 Gral. Avila Camacho	18.85%
1947-52 Lic. Miguel Alemán	10.08%
1953.58 C. Adolfo Ruiz C.	7.87%
1959-64 Lic. Adolfo López M.	6.92%
1965-70 Lic. Gustavo Díaz O.	2.63%
1971.73 Líe. Luis Echevenía A.	1.86%

(Promedio de gasto sexenal. Para el caso de Echeverria se toman en cuenta los primeros tres años de gobierno)."

En el plano exterior, se fortalecen y reiteran los principios señalados. En la época de la guerra fría, la posición internacional de México se enfrentó en numerosas ocasiones a la de Estados Unidos en el nivel diplomático. Las diferencias aparecieron en 1954, cuando había que juzgar al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz en la Organización de Estados Americanos (OEA)," por tener políticas nacionalistas y vínculos con los paises del Este socialista. México invocó el principio de No Intervención y rechazó calificar la existencia de un gobierno nacionalista Corno "comunista". 39

Posteriormente, el caso de Cuba concentró la atención de la diplomacia de México y la reiteración de sus principios, enfrentándose con la política exterior de Estados Unidos, que buscó insistentemente el derrocamiento del gobierno de Fidel Castro. Con Cuba, México se negó a aceptar la exclusión de la OEA en 1961 v el embargo comercial de 1964. No obstante, en octubre de 1962, cuando sucedió la crisis de los Misiles, el gobierno de México respaldó a Estados Unidos de forma incondicional." En este contexto, el gobierno de México no estuvo de acuerdo con la invasión militar a la República Dominicana, en abril de 1965, y se opuso a la fórmula y justificación del ejército de ocupación: la Fuerza Interamericana de Paz:

"El absoluto repudio de mi patria a prácticas intervencionistas, que se creían ya superadas, y su deseo siempre presente de coadyuvar a la plena vigencia de los principios fundamentales incorporados en la carta de la

OEA (...) a la invitación que se le hace al gobierno de los Estados Unidos de América, para que retire las fuerzas armadas que ha enviado a la República Dominicana"."

En lo que respecta a cuestiones relacionadas con las armas nucleares, México impulsó el Tratado del latelolco, que finamente fuefurmado en 1967. Diversasson las interpretaciones acerca de la creación de una zona libre de armas nucleares en el continente americano." Algunos autores sostienen que la desnuclearización de América Latina le favoreció estratégicamente a Estados Unidos, debido a que no iba a tener competidores en la carrera armamentista nuclear en el continente. 45

A nivel de la política interna, la revolución y sus instituciones, principalmen.e el PNR, transformado en PRM en 1938 y en PRI en 1946, y sus "corporaciones", aseguraron el control político y la estabilidad." La oposición política nunca pudo disputarle el poder al PRI a través de la vía electoral. Se conformó así un sistema político "híbrido", una mezcla de autoritarismo y corporativismo revestido de apoyo popular, con un margen de libertades individuales que garantizó la convivencia política de los ciudadanos."

El sistema político se basó en la cooptación y neutralización de la oposición política, y sólo en situaciones excepcionales empleó la fuerza pública (policiaca o militar) para enfrentar protestas.

El sistemapolítico mexicano entró en una fase de desgaste y endurecimiento en los años sesenta. Aparecieron guerrillas rurales en el estado de Guerrero y se fue gestando un movimiento de protesta urbana que desembocó en el movimiento estudiantil de 1968. La represión para contener este movimiento necesitó el empleo de las fuerzas armadas. El desenlace fue una cantidad desconocida de muertos y heridos, prisioneros políticos, y el cierre de la Universidad Nacional por más de cuatro meses. Los tres últimos años del gobierno de Díaz Ordaz (1968-1970) se consideran los momentos más represivos que tenido la historia del México Contemporáneo. De hecho, durante el gobierno de Díaz Ordaz se compartió la estrategia de guerra contra el comunismo impulsada por Estados Unidos, que se basó en el uso de las fuerzas armadas para enfrentar a la oposición política interna."

La historia oficial interpreta los sucesos de 1968 por la necesidad de "evitar el caos y la anarquía", pues "el ejército mexicano tiene la grave responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución"." Roderic Camp, en su publicación "Generals in the Palacio"," y el investigador Michael Dziedzic" afirman que fue el regente de la ciudad de México en acuerdo con el ministro de la Defensa quien tomó la decisión de actuar, no el presidente.

Los acontecimientos de 1968 cuestionaron seriamente la legitimidad del régimen y la estabilidad política. Por ello, el cambio de gobierno en 1970 significó también una refundación del sistema político.

XI. La seguridad nacional en los años setenta. Tercermundismo y petróleo

Luis Echeverría sube a la presidencia en diciembrede 1970. El país sobrelleva el trauma político de la represión desatada contra los

estudiantes. Para contrarrestar ello, el nuevo presidente decide una amnistía politica a los presos por causa del movimiento estudiantil, y plantea la necesidad de implementar una profunda reforma politica para legalizar a la oposición politica, básicamentea la izquierda. A la par, a causa de la represión y por las condiciones prevalecientes en algunas partes del país, crecen los movimientos guerrilleros rurales-principalmente en Guerrero-y urbanos. También emergen numerosos movimientos reivindicativos de obreros y campesinos.

Echeverría neutraliza las protestas con los mecanismos tradicionales del sistema político - cooptación, corrupción, mediación y neutralización-, y sóloen situaciones de excepción, como las campañas antiguerrilleras en el estado de Guerrero, se utilizó a las fuerzas armadas."

Laeficacia de las refonnas políticas de Echeverria condujoa que en la elección presidencial de 1976, para el cambio de gobiemo, la oposición política no pudiera organizar una candidatura alternativa,"

El gobierno de Echeverria reconstruyó el sistema politico conbaseen politicas sociales que elevaron el salario real de los obreros, se impulsó la estatización de munerosas empresas y se revitalizó el desgastado corporativismo. Este gobierno fue considerado "estatista". "populista", "nacionalista", Ypasó a formular una politica exterior activa, que se basó en el "tercennundismo"." Echeverria, sin embargo, tuvo enfrentamientos importantes con el sector empresarial y con el gobierno de los Estados Unidos. Se elevó notablemente ladeudaextemadel paísy leentregó la presidencia a su sucesor, JoséLópezPortillo, en condiciones de gran crisiseconómica.

LópezPortillo(1976-1982), para sacaral paísde la crisis, impulsó el desarrollo de la industria petrolera para la exportación. Ese fue el eje de su politica de segwidad Elhechode que se regresara al petróleo como base del desarrollo hace que se repita la discusión de los años treinta. Otra vez el petróleo es el eje de la relación México-Estados Unidos. y se hablade su valor estratégico como vital para el funcionamiento de las economías de los paísesavanzados.> A partir de este momento, y a la par del debate de los años setenta sobre la existencia de nuevos países industrializados que tienen capacidad de influencia en la correlación global de fuerzas, en México se habla de la posibilidad de manejar -con una autonomía importante de Estados Unidos- muchos aspectos de su politica económica y politica exterior." Aparece el tema de una nueva geopolitica subregional, eon intereses propios, parala cualse debían diseñar nuevos instrumentos de politica exterior:

En términos de seguridad nacional, en los años setenta la élite polilica mexicana evitó usar el término debido a la generalización de éste en Américadel Sur.

La llamada "Doctrina de Seguridad Nacional", en sus variables peruana, brasileña, argentina, chilenao uruguaya, justificó la militarización del Estado, la represión polilica, la imposición de estados de excepción, y la derogación de las leyes que defienden los derechos humanos y politicos de los ciudadanos"

XII. Laseguridad nacional enlos ochenta. Entre Centroamérica, la deuda, elnarcotráfico, Estados Unidos y la democratización delsistema político

LópezPortilloreactivala economía de México empleando el petróleo." México se

autopercibe como una potencia media que tiene capacidad de tener esquemas propios de seguridad. Para ello, la política hacia el Caribe y Centroamérica difiere radicalmente de la de Estados Unidos. López Portillo profundiza la buena relación con el gobierno cubano: impulsa una gestión latinoamericana sin precedentes para lograr una nueva negociación de los Tratados del Canal de Panamá, que se fuman en 1977 y entran en vigor en 1979;" y, en una operación diplomática conjunta con Costa Rica, se rompen relaciones diplomáticas con el gobierno de Somoza en Nicaragua, se acelera su caída, y se le brinda un gran respaldo económico y politico al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de ese país, primero en su guerra contra la dictadura (1978-1979) Yluego en la reconstrucción económica (1979-1982)."

.Estos momentos de gran acnvismo son percibidos por López Portillo así:

"Hablo en representación de los mandatarios de América Latina (...). Hoy este Canal empieza a ser sólo de Panamá (...). Celebramos con iúbilo la conclusión de la humillante sinrazón que separaba a Mesoamérica. Que sobre el Canal ondee ya su legitima bandera: la panameña (...). No seremos neocolonias, ni campo de hegemonías extranjeras (...). Nadie puede arrogarse la facultad de velar por nuestra soberanía (...). O nos unimos y nos ordenamos, o el orden llegará por tortuosos caminos de hegemonía económica y/o política, de grupos de poder armado y financiero bajo signos que no pertenecen a nuestra historia. La superación de la injusticia y el subdesarrollo no pueden aplazarse por más tiempo, so pena de ver nuestro continente convertido en una tierra incendiada. (...) De poco serviria combatir la intervención y las presiones extranjeras si en nuestras propias naciones aumentan la desunión, la represión, la pobreza y las desigualdades".'"

A la par, se rompe el mito de hablar de la seguridad nacional, y en el documento rector del fin del gobierno de López Portillo, el Plan Global de Desarrollo. Se menciona en el apartado "seguridad nacional" lo siguiente:

"La relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolídar la viabilidad de México como pais independiente. Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia, y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad conslttucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México"."

Esto es lo que se conoce como un "concepto integral" de seguridad nacional. Con base en este esquema se reforma el sistema de educación militar y se crea el Colegio de Defensa Nacional, como parte de la Secretaría de la Defensa Nacional" El Colegio de Defensa Nacional se convierte así en la máxima institución del sistema militar de enseñanza. En el Colegio de Defensa Nacional se elabora la doctrina de la seguridad nacional mexicana de fin de siglo."

Con base en esta doctrina integral, se reafirman los planes de defensa del ejército mexicano." Estos consisten en tres: DN1, DN2 Y DN3. El DNI es el diseño de un plan defensivo contra un agresor externo, vinculando a las fuerzas armadas con la población civil. Abarca sólo el territorio nacional y excluye la posibilidad de que las fuerzas armadas participen en misiones

militares en el extranjero. El DN2 es el que se destina para contener graves amenazas internas a la convivencia social y la estabilidad. Este plan es el que se implementó en el movimiento estudiantil de 1968, y es el que justifica el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico." El DN2 es el plan de defensa más polémico en términos políticos. es el que justificó la existencia de Guardias Rurales, el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico desde la época de la segunda guerra mundial, y en la actualidad -no sabemos si las fuerzas armadas comparten esta opinión-, pero su despliegue en casos de vigilancia de procesos electorales se ubica en él, lo que ocasiona un gran debate sobre el rol político o no de las fuerzas armadas ante los procesos electorales. El DN3, corresponde a la organización del ejército y la armada en casos de desastres naturales en auxilio de la población civil. Este plan es el que mayor aceptación tiene, acerca a las fuerzas armadas con el pueblo v confirma las teorías sobre la función social de las fuerzas armadas en apoyo a la población, principalmente los sectores marginados.

Los dos últimos años de gobierno de López Portillo (1981 y 1982) son decísivos para la seguridad nacional, pues se pasa de un auge económico que hizo posible la compra de armamento de alta tecnología (como los aviones supersónicos F-5)⁶⁶ y el tener recursos para hacer una geopolítica activa en Centroarnérica, a una crisis económica muy profunda, que estalló en agosto de 1982, cuando se devalúa la moneda mexicana y se inicia la recesión económica que dura hasta 1989. Aparece el tema de ladeuda externa como la clave de las relaciones de México con los países desarrollados, principalmente con Estados Unidos. La emergencia de México

como potencia regional entre 1977 y 1982, Y luego el declive del concepto "potencia media", producto de la crisis desatada por la deuda (a partir de 1982)," generó diversas concepciones en Estados Unidos, que señalan una contradicción en la política mexicana: la necesidad de negociar con Estados Unidos, pero también el desarrollo de políticas propias distintas a las de Estados Unidos. ⁶⁸

La diferencia fundamental fue el tratamiento de la crisis Centroamericana. Su profundización desde 1981-1982 fue interpretada por el gobierno mexicano como un asunto de seguridad nacional, por lo que se desplegó una activa diplomacia de distensión:

"Defensa con distensión para lograr la estabilización en el área. A diferencia de disuasión con contención para estabilizar el área, que es la que está aplicando los Estados Unidos, si bien es cierto que el objetivo es coincidente, los medios son divergentes, y es en este campo en donde se están generando disidencias, controversias y oposición que tienden a la violencia"."

Esta política, que se opuso a la "contención del comunismo" por medios militares Unidose" impulsada por Estados implementada por los gobiernos de Centroamérica, fue un factor adicional que polarizó geopolíticamente la región. México se ubicó entre aquellos países que en vez de aceptar la eliminación de los movimientos por medio de estrategias de contrainsurgencia, señalaba la necesidad de abrir una diplomacia basada en el reconocimiento del gobierno sandinista," y la inclusión de las guerrillas de El Salvador y Guatemala a los procesos de democratización como forma de lograr su desactivación militar Ysu conversión en fuerza política. Las dos principales acciones de la diplomacia mexicana fueron el evitar una acción militar en 1979 en Nicaragua, que se intentó organizar usando los mecanismos del sistema interamericano(OEA-TIAR) y el reconocimiento a la alianza políticaFDR-FMLN deEI Salvador."

La preocupación de seguridad nacional mexicana proveniente de Centroamérica se ubica en varios niveles. En primer lugar, el incremento de las migraciones de centroamericanos, muchos de ellos de paso hacia Estados Unidos. Se presenta un temor debido al alto desempleo existente en México y la crisis económica de los ochenta. Un grupo importante de éstos son refugiados en la frontera México-Guatemala, básicamente población indígena que huyó de la contrainsurgencia implementada por el ejército guatemalteco." En segundo lugar, la desestabilización de la frontera sur en dos aspectos; problemas con el ejército de Guatemala" y la posibilidad, por condiciones socio-económicas similares, de que la "revolución pase las fronteras", en base a la "teoríadel dominó", en ese momento postulada por Estados Unidos." En tercer lugar, que las diferencias con Estados Unidos generen problemas en los otros niveles de la relación bilateral como la deuda, el narcotráfico, la posición de Estados Unidos respecto a los problemas políticos de México, etcétera."

El principal punto de tensión con Estados Unidos es que este país señalaba el peligro de la "teoría del dominó", donde la guerrilla centroamericana podía subir a México, y de ahí pasar a Estados Unidos, para desestabilizar y poner en peligro la seguridad nacional." El conflicto entre los dos gobiernos fue porque México no apoyó la estrategia militar estadounidense, le brindaba respaldo diplomático y económico al gobierno de

Nicaragua y permitía la residencia de los miembros de la oposición salvadoreña en México."

El cambio que se observó en la diplomacia mexicana hacia Centroarnérica fue fundamental. Coincidió con el cambio de gobierno en México (López Portillo entregó la presidencia a Miguel de la Madrid en diciembre de 1982). En enero de 1983 se conforma **el** Grupo de Contadora (por México, Venezuela, Panamá y Colombia) por preocupaciones de seguridad nacional de esos cuatro países. El Grupo de Contadora fue la única instancia de diálogo que existió en la región entre 1983 y 1986. Fue respaldado por la Comunidad Europea, Canadá, Japón y otros países importantes. El principal opositor al Grupo fue Estados Unidos, pues pensaba en el derrocamiento del gobierno sandinista de Nicaragua y en la eliminación de la guerrilla salvadoreña. El Grupo, en cambio, sostenía la solución negociada al conflicto regional, y los conflictos internos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala

Finalmente, la solución a la crisis en Centroamérica se presentó por la vía politica (democratización interna, procesos electorales y negociaciones entre gobiernos y los grupos armados). Desde la primera reunión de Esquipulas (mayo de 1986) y con la firma del Acta de paz de Esquipulas (agosto de 1987), se aceleró la distensión en la región y fueron aislándose las estrategias militares. La participación de la ONU desde 1988 fue acompañada de una diplomacia multilateral muy activa donde México fue fundamental. El papel de México fue decisivo en las negociaciones de El Salvador 7

De los cuatro ejes mencionados en que se basa la seguridad nacional mexicana, el más delicado es el correspondiente a la estabilidad política del país. En los años ochenta éste comenzó a ser punto de fricción con Estados Unidos." Desde mediados de la década de los ochenta, tres problemas concentran la atención: la emergencia de la oposición política (Estados Unidos vio con simpatia, en un inicio, el crecimiento del partido PAN), la crisis económica v el crecimiento del narcotráfico, convirtiéndose en los principales puntos críticos de la relación bilateral con Estados Unidos." Los tres son percibidos en los dos paises como problemas de seguridad nacional, pero la forma de enfrentarlos es lo que genera las diferencias. El gobierno de México sostiene que son asuntos internos. El de Estados Unidos interviene para intentar solucionarlos y para presionar al gobierno mexicano."

El tema de la deuda externa y la presión de los organismos financieros, obligan a México a realizar reformas económicas muy profundas: apertura comercial-México entra al GATI en 1986-; reducción de la acción del Estado, principalmente 10 que se considera "gasto social"; privatización de la gran mayoría de empresas públicas; etcétera. La economia mexicana vive momentos de recesión económica, lo que tiene efectos en el sistema político que se expresaron en el crecimiento de la oposición."

El narcotráfico en México es un fenómeno que se consideraba controlado. Sin embargo, el auge de la demanda de cocaína en Estados Unidos en los ochenta hace que el fenómeno crezca. Estados Unidos presionó insistentemente al gobierno mexicano para que éste, a través de la Armada (vigilancia de los mares), ejército (destrucción de cultivos) y Procuraduria de la República (control de los cárteles

importantes)," lograra evitar la llegada de drogas a su frontera sur. Sin embargo, existen numerosas diferencias en las estrategias para enfrentarlo.:

La crisis politica que vive México en los años ochenta se expresa en una democratización gradual, diferente a la de los paises sudamericanos, donde los partidos de **oposición compilen de forma creciente con el** partido hegemónico PRI. El momento más importante fue la elección presidencial del 6 de julio y el cambio de gobierno, **elide** diciembre de 1988.

La relación entre democracia, estabilidad política y seguridad nacional es uno de los ejes del debate que se inicia en 1988. La democracia debe ser lo suficiente sólida para sustituir un sistema de partido hegemónico, para no provocar crisis política, y asi pueda ser base sólida para fortalecer la seguridad nacional. Si por el contrario, la democracia provoca crisis e inestabilidad política, también afecta la seguridad nacional. Este dilema es el eje de las relaciones México-Estados Unidos: México es su frontera sur, pero sus principios de acción hablan de fortalecer los procesos políticos democráticos en el mundo. ¿Qué es prímero: la democracia o la seguridad nacional? Sergio Aguayo afirma como hipótesis que la democratización es un reto de seguridad nacional," vinculando los dos procesos como una unidad analítica para entender la transición política de México.

El cambio de gobierno (Salinas de Gortarí sube a la presidencia elide diciembre de 1988) fue traumático. El gobierno de México enfrentó una crisis de legitimidad y credibilidad que fue superando a través de la nueva política económica impulsada desde 1989. Cuando

Salinas de Gortari inicia su gobierno crea el Gabinete de Seguridad Nacional. Este es un nuevo esfuerzo institucional que intenta coordinar acciones de distintas dependencias del Poder Ejecutivo. En el sexenio de Salinas (1988-1994) el eje de la seguridad nacional se busca a través de la reactivación económica que encuentra su rumbo a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

XIII. Reflexión final. México-Estados Unidos y un concepto integral de seguridad nacional

Desde principios de los ochenta se discute abiertamente el tema de la seguridad nacional. Entre los académicos, el punto de partida son los principios de la política exterior. 6 Entre los militares se desarrolla un concepto contrario al de América del Sur, donde el ejército se subordina al poder civil y a las regulaciones de la constitución.87 A nivel presidencial, los tres planes de desarrollo (correspondientes a los gobiernos de Lónez Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari), sostienen lo que es un "concepto integral" de seguridad nacional, cuyo eje es la interacción entre lo económico y social, la democracia política, la política de defensa y la política exterior.¹⁰ En el medio académico, desde mediados de los ochenta se afirma como eje de la seguridad la necesidad de la democracia política.89 Un autor define este vinculo:

"La mayor o menor democracia tiene una influencia definitiva sobre la seguridad nacional. Con una sociedad civil mayoritariamente descontenta por un deterioro creciente de su nivel de vida y sin espacios de participación real en un esquema teóricamente democrático, es previsible que su nivel de apoyo y solidaridad hacia las

acciones del Estado mantenga una curva descendente".%

En Estados Unidos la conceptualización de la seguridad nacional es muy diferente de la que existe en México. De hecho, los dos países nunca han becho coincidir sus intereses estratégicos, excepto durante la segunda guerra mundial. Esto hace que no se haya ratificado el convenio binacional de cooperación militar, debido a la oposición mexicana a compartir la percepción de seguridad nacional durante la guerra fría, basada en la guerra contra el comunismo.º1 Con México, en algunos momentos los temas cotidianos de la agenda de relaciones binacionales se convierten en temas de seguridad nacional. Fue el caso de la crisis centroamericana en los ochenta, la migración de trabajadores mexicanos, temas comerciales y desde fines de los ochenta es el caso de la estabilidad política de México.

Estados Unidos, con la caida de los regímenes comunistas está transformando su doctrina de seguridad nacional. Por vez primera tiene una agenda con temas internos tales como gobernabilidad, violencia, consumo de drogas, productividad de la economía, integración racial, lingüística y cultural de minorías, cuidado del medio ambiente y otros. Se está completando una doctrina que se agrega a las consideraciones de política exterior y militar que fueron el eje de su seguridad nacional durante la Guerra Fria. En este sentido, hay más coincidencias en la agenda de seguridad nacional de los dos países después de la Guerra Fría.

La nueva configuración geoeconómica del mundo hace que desde principios de los noventa el libre comercio y la creación de zonas económicas integradas se convierten en un factor vital. Así, México, Estados Unidos y Canadá tienen políticas comunes. Al respecto. se abre una pregunta ¿los proyectos de integración económica y comercial incluirán en el futuro integración o alianzas políticas y militares?

Este ensayo culmina con el análisis de la seguridad hacia 1990. El corte temporal lo define el hecho de que, con el fin de la guerra fría, nuevas variables condicionan la seguridad nacional, por lo que amerita un examen detallado de los nuevos desafios a las naciones como México.

Notas:

- 1) Christon I. Archer El ejército en el México borbónico 1760-1810. fCE. México, 1983 (The Army in Bourbon México. 1760-1910. University of New Mexico Press, Albuquerque, 1977)
- ') Maria del Carmen Velázquez El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808. El Colegio de México. México, 1950
- 3) Política exterior de México. 175 años de historia, Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1985, Vol. 1, p. 68.
- ') 1dem., pp. 119 a 127.
- 1) Las palabras exactas del presiente Monroe fueron pronunciadasen su infonne anual ante al Congreso, el 2 de diciembre de 1823 Señala en su parte fundamental: "los continentes americanos, por las condiciones de libertad e independencia que han asumido y mantenido, no deben ser considerados, de hoy en adelante, como entidades sometidas a una colonización futura por parte de cualquier potencia europea" Richard Morris Documentos fundamentales de la historia de los Estados Unidos de América. Libreros Mexicanos Unidos. México. 1%2
- ') "Tratado de Paz. Amistad y Limite de 2 de febrero de 1848, entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América", Política exterior de

- México. 175 años de historia, op. cit.. p 189-207 ?) La justificación francesa para intervenir en México se basó en la cancelación del pago de la deuda a ese país en julio de 1861 por parte del presidente Benito Juárez Francia contó con el apoyo de España y Gran Bretaña El objeto era obtener el pago de la deuda por medio de la fuerza España y Gran Bretaña se retiran en abril de 1862 y Francia introdujo sus ejércitos al territorio mexicano en el estado de Veracruz. El 5 de mayo se produjo la batalla de Puebla con la victoria mexicana
- ') Patricia Galeana de valadés Las relaciones igtesia-Estado durante el segundo Imperio. UNAM, México, 1991
- "Manifiesto a la Nación". Benito Juárez. 15 de julio de J867. Tomado de Bons Rosen (coordinador) México y la Paz. Testimonios 1810-1986. Tomo I El Estado, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo. México, 1986.
- ¹⁰) Lorenzo Meyer México y Estados Unidos en el Conflicto Pelrolero (1917-1942). PEMEX. México, 1988, p 23
- ¹¹⁾ Madero y su obra Documentos inéditos publicados con motivo del XXV aniversario de la grandiosa Revolución Mexicana 1910-1934, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1934, p 17.
- 11) Friedrich Katz La guerra secreta en México. Vol. 1, ERA, MéXICO. 1982. p. 21
- ¹³) Ver Miguel Angel Sánchez Historia Militar de la Revolución Mexicana en la Epoca Maderista, INEHRM. México. 1976
- ") Este es parte del famoso telegrama Zirnmermann de enero de 1918 Ver Friedrich Katz La guerra secreta en México. Vol. 2, op cit. p. 41.
- 1\) "Carta del Presidente Carranza al Departamento de Estado el 22 de abnl de 1914", en Política exterior de México. 175 all05 de historia. op. cit. p. 239
- 16) Sobre estos aspectos ver. David Brading (Editor) Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution, Cambridge University Presv, Cambridge. 1980; y Daniel Nugent (Editor) Rural Revolt in Mexico and U.S. Intervention. Cerner for U.S.-Mexican Studies, San Diego. 1988. La fracción más tadical de

- la revolución -tendencia agrarista- es la zaparista. que desarrolló el movimiento armado en los estados de Morelos y Guerrero, y tuvo gran influencia en la capital, ver John Womack le. Zapata y la revolución mexicana, SEP-Siglo XXI, México, 1985.
- ") "Del cablegrama del presidente Alvaro Obregón, enviado al Chicago Commercial Herald and Examiner, el 22 de septiembre de 1920". en Boris Rosen (coordinador) México y la Paz. Testimonios 1810-1986. Tomo 1. El Estado, op. cit., p. 130.
- Lorenzo Meyer México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942), cp. cit. p. 108.
 Idem. pp. 118-128.
- ⁷⁰) Jean Meyer La révolution mexicaine 1910-1940, Calmann-Lévy, Paris, 1973, pp. 161-192
- 2l) Lorenzo Meyer Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1928-1934. El conflicto social y los gobiernos del maximato, Vol. 13, El Colegio de México, México, 1978.
- ") Genaro Estrada Obras Completas Vol. 11, Siglo XXI, Méxíce. 1988, p. 144.
- ³³) México Demográfico. Breviario 1980-81, Consejo Nacional de Población, México, 1982, p. 11.
- ²⁴) La región del país donde no hubo hechos militares fue el sur-este. La revolución llegó hasta el Estado de Tabasco, pero no se registraron combates en la penlnsula de Yucatán y Chiapas. Esto significó que la oligarquía rural terrateniente no fue afectada. Ver Octavio Gordillo La revolución en el Estado de Chiapas, INEHRM, México, 1986.
- ") La historia del ejército mexicano en los años 20 y 30 se puede consultar en los siguentes libros. Guillermo Boils, Los militares y la politica en México: 1915-1974, El Caballito, México, 1975; El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979; José Luis Pifteyro Ejército y sociedad en México: pasado y presente, UAP-UAM.A, México, 1985; Roderic Ai Camp Generals in the Palacio. The Military in Modem Mexico, Oxford University Press, New York-Oxford, 1992; y Edwin Liewen Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army 1910-1940, The University of New Mexrco Press, Albuquerque, 1968.

- b) Claude Heller (Comp.) El ejército como agente de cambio social, FCE, México, 1980. Un historiador le atribuye al ejército un papel social destacado en el campo, ver Hans-Wemer Tobler, "Las paradojas del ejército revolucionario: su papel social en la refonna agraria mexicana, 1920-1935", Historia Mexicana. vol. XXI, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1971.
- Jean Meyer. Enrique Krauze y Cayetano Reyes Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1924-1928. Estado y sociedad con Calles, Vol. 11. El Colegio de México, México, 1971, p. 60.
- ") Esto es analizado en detalle en Rodeno Ai Camp Generals in the Palacio. The Military in Modero Mexico, op. cit., pp. 154-162.
- 29) Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut "México 1920-1945" La expropiación petrolera y la relnserción de México al sistema internacional", en México a cincuenta años de la expropiación petrolera, Coordinación de Humanidades-UNAM. México, 1988.
- ³⁰) Franklin Roosevelt The Rooeevelt Reader, Press Conferences and Letters of Franklin D. Roosevelt (1882-1945), Rinehart, New York, 1951, p 195
- ³¹) César De Windt Lavandier La segunda guerra mundial y los submarinos alemanes en el Caribe, Universidad Central del Este, Santo Domingo, 1982, p. 283.
- ") "Mensaje del presidente Manuel Avila Camacho, leido ante el H Congreso de la Unión, el 28 de mayo de 1942", en Memoria de la Secretaria de Relaciones Exteriores, septiembre de 1941-.gosto de 1942, México, 1942, p. 101-\02.
- ") Stetson Conn, Rose Engelman and Byron Fairchild United States Army in World War II. The westem Hemisphere Guarding the United States and its Outposts, Office of the Chief of Military History, U.S. Anny, Washington, 1964. Ver el capitulo XIII "The United States and Mexico: Solidarity and Secority", pp. 331-363.
- ³⁴) Ver Jorge Castañeda México y el Orden Internacional, El Colegio de México, México, 1981.
- ") Idem, p. 205.
- 36) Luis Medina Historia de la Revolución Mexicana Periodo 1940-1952. Civilismo y modernización del

- autoritarismo., Vol 20, El Colegio de México, México, 1919; y Oiga Pelhoer y José Luis Reyna Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política, Vol. 22, El Colegio de México. México. 1978.
- 37) Guillermo Boils. Los militares y la política en México 1915-1974, op. CII., p. 103.
- ³⁴) üEA (Organización de Estados Americanos), fundada en Bogotá en abril de 1948. Se considera la institución clave de la diplomacia iuteramericana Tiene su sede en la ciudad de Washington.
- J") "México en la X Conferencia Interamertcana". Luis Padil1a Nervo, Ministro de Relaciones Exteriores En Boris Rosen (coordinador), México y la Paz Testimonios 1810-1986. Tomo J. El Estado. op ctt , p.12.
- (°) Oiga Pellicer "México en la OEA", Foro Internacional. vol. VI. Nos. 2-3. El Colegio de México, México. octubre de 1965-marzo de 1966.
- "Declaración del representante especial del Secretario de Relaciones Exteriores, Rafael de la Colina, en la X Reunión de Consulta de los Estados Americanos, el 4 de mayo de 1965", en Bons Rosen (coordinador) México y la Paz. Testimonios 1810-1986. Tomo L El Estado, op. cit., pp. 390-391.
- ⁴²) Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco, OPANAL, México, 1987.
- É) Esto lo hemos analizado en detalle en Luis Herrera, Javier Díaz y Raúl Benítez México y la seguridad hemisférica, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (CLEE), México, 1990
- 44) PNR (Partido Nacional Revolucionario), PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y PRI (Partido Revolucionario Institucional).
- (4) El análisis más importante sobre el sistema politico mexicano y los mecanismos de control, legitimidad, ejercicio del poder y mediación y cooptación de la oposición, es el de Pablo González Casanova La democracia en México, ERA. México, 1965
- b) El análisis más completo del movimiento estudiantil de 1968 es el de Sergio Zermeño México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68, Siglo XXI, México, 1985

- 4º) Gral Luis Gárfias "El ejército mexicano actual", en El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días, op. cit., p. 533
- 41) Roderic Ai Camp Generals in the Palacio. The Military in Moderu México. op. cit.
- (*) Michaell Dziedzic The Essence of Decision in a Hegemotuc Regime the Case of Mexicos Acquisition of a Supersome Eighter. Ph. O Diss., University of Texas, Austin, 1984
- II) En México la izquierda se divide en esos años en izquierda armada, organizada en guerrillas, y una izquierda no legal, pero que no compartía la estrategia de la lucha armada. esta última tenia al Partido Comunista como la organización más importante. El gobierno logró |a legalización de la izquierda no armada como medio de canalizar a la oposición a la competencia electoral
- ⁵¹) El cambio en la estructura y organización del ejército mexicano para enfrentar a las guerrillas veáse en José Luis Plñevro Ejército y sociedad en México: pasado y presente, op. eh
- ¹²) América Saldivar Ideología y politica del Estado mexicano: 1970-1976, Siglo XXI, México. 1980
- IJ) El análisis del cambio de política exterior defensiva y jurídica, a una politica exterior activa, veáse en Mario Ojeda Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, MéXICO, 1976.
- 54) John Saxe-Fernández Petróleo y estrategia México y Estados Unidos en el contexto de la política global, Siglo XXI, México, 1980
- 55) Guadalupe Gonzátez "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana". en Oiga Pellicer (editora) La política exterior de México: desafíos en los ochenta, CIDE, México, 1983.
- ") Obras de consulta básicas sobre el militarismo lauuoarnerrcano contemporáneo son: Antonro Cavalla Geopolítica y seguridad nacional en América, UNAM. México, 1983; Pablo González Casanova Los militares y la política en América Latina, Oceáno, México, 1988, D. Kruijt y Edelberto Torres (Comps.) América Latina: militares y sociedad, FLACSO, San José, 1991; Alain Rouquie El Estado militar en

América Latina, Siglo XXI, México, 1984; Augusto Varas (Comp.) La autonomía militar en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

- ") Un analista del Congreso de los Estados Unidos señaló que la revaloración del valor estratégico del petróleo mexicano habia actualizado un plan de ocupación militar de los pozos petroleros por parte del ejército de Estados Unidos. Ver Clyde Mark "México en el proyecto de Estados Unidos para la ocupación militar de pozos petroleros", El Día, México, Sección Testimonios y Documentos, 9 de abril de 1981. Ver asimismo David Ronfeldt, Richard Nehring y Arturo Gándara Mexico's Petroleum and US Policy Implications for the 1980's, Rand Corporation, Santa Mónica. junio de 1980.
- (9) Para respaldar al gobierno panameño de Ornar Torrijos en las negociaciones del Canal de Panamá, entre 1973 y 1976, se formó una coalición de países encabezada por México, Colombia y Venezuela. Esta coalición dio forma posteriormente al Grupo de Contadora (1983), y al actual Grupo de los Tres. El gobierno de Estados Unidos vio esto como una Odisea diplomática, ver William Jorden Panama Odyssey, University of Texas Press, Austin. 1984
- ") Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova Macias (Cornps.) México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986). CllH-UNAM. México, 1989.
- (b) "Discurso del Presidente José López Portillo en representación de los mandatarios latinoamericanos, durante la ceremonia mediante la cual se inicia la transferencia de la soberanía del Canal de Panamá (1 de octubre de 1979)", El gobiemo mexicano, No. 35, Presidencia de la República, México, octubre de 1979. pp. 98-\02.
- ") Parte del capítulo 6.3. "Seguridad Nacional" Plan Global de Desarrolio 1980-1982. Talleres Gráficos de l. Nación. **México**, 1980, p. 132.
- ⁶²) Gloria Fuentes El ejército mexicano, Grijalvo, México, 1983. p. 158.
- U) General D.E.M. Gerardo Vega G. Seguridad Nacional. Concepto, organización, método, México, 1988 (no publicado). El general Vega fue director del Colegio de la Defensa Nacional hasta principios de 1992.

- 64) Ver José Luis Piñeyro, "Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar", en Augusto Varas (Coordinador) La autonomia militar en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988, p. 272
- 55) El investigador Stephen Wager sostiene que la campaña contra el narcotráfico, por su permanencia y las dimensiones que tiene, se ha convertido en un plan adicional de defensa, el ON4, ver Stephen Wager The Mexican Military Approaches the 21st Century: Coping with a New World Order, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Cotlege, U.SO.PO. Washington, 1993, p. S.
- 66) Un detallado análisis de la compra de los aviones F-5, veáse en Michael J Dziedz; The Essence of Decision in a Hegemonic Regime: the Case of Mexico's Acquisition of a Superson; Fighter, op. cit., pp. It6-132.
- 67) Los dos momentos de la posición mexicana (emergencia como actor independiente y realineamiento para negociar la deuda) se analizan en Broce Bagley "México in rhe 1980s: A New Regional Power", Currem History, Vol. 80, No. 469, noviembre de 1981; Y Bruce Begley "Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?", Current History, Vol. 82. No. 480. diciembre de 1983.
- estadunidense en Edward Williams "Mexico's Central America Pchcy: National Security Considerations", en Howard Wiarda (editor) Rift and Revolution: the Central American Imbroglio, The American Enterprise Instuute. Washington, 1984.
- 69) Contraalmirante Mario Santos Caamal "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción", Armada de México, No. 51, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Año VII. agosto de 1985.
- 10) Lilia Bermúdez Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica, Siglo XXI, México, 1987. En Estados Unidos la literatura sobre la estrategia -de contención del comunismo es abundante La primera fase de ésta (1980-1984) es analizada en Richard Alan White The Morass. United States Intervention in Central América. Harper & Row Publishers, New York. 1984.

- 11) Desde los primeros documentos del gobierno mexicano sobre la crisis centroamericana. Se menciona la necesidad de la desmilitarización de los sistemas políticos a través de la negociación política como fórmula de superación de la crisis. Ver Bernardo Sepúlveda "México y Centroamérica" (conferencia en el Centro Rooscvelt en la ciudad de Chicago, 28 de octubre de 1985), Revista Mexicana de Política Exterior, No. 10. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, enero-marzo de 1986.
- ⁷²) Ver "Discurso del secretario Jorge Castañeda. en la XVIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la üEA. 21 de junio de 1979". y "Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)", en Raúl Benitez Manaut y Ricardo Córdova Macias (Comps.) México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986), op. cit. pp. 35-38 Y 45-46. Estas iniciativas aislaron a México de la región, pues los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras v Costa Rica, al igual que Estados Unidos, pensaron que México favorecía abiertamente al gobierno sandinista de Nicaragua y a los movimientos guerrilleros de El Salvador y Guatemala.
- ³³) Sergio Aguayo El Exodo Centroamericano, SEP-Foro 2000, México, 1985.
- ¹⁴) Un investigador registra la cifra de 69 incursiones militares de Guatemala a México hasta junio de 1984. Ver Sergio Aguayo "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central", en Mario Ojeda (Comp.) Las relaciones de México con los países de América Central, El Colegio de México, México, 1985, p. 52.
- ns) El gobierno de Reagan en Estados Unidos habla de un destino manifiesto común entre los dos países, y del peligro para la seguridad nacional de Estados Unidos si llega a aparecer un movimiento armado en México, por la influencia de las guerrillas de Centroamérica. Ver la entrevista de Regino Díaz a Ronald Reagan "Lo que afecta a México afecta a los Estados Unidos: Reagan", Excelsior, México, 17 de agosto de 1987.
- h) Esto lo analizamos en Raúl Benítez Manaut y Lilia Bennúdez "Seguridad Nacional y crisis en las relaciones México-Estados Unirios-Centroamérica (1979-1987)", en Varios Autores Viejos Desaños.

- Nuevas Perspectivas México-Estados Unidos y América Latina, UNAM-Porrúa, México, 1988.
- ") Ver Raúl Benltez Manaut "Civil War in El Salvador and Efforts to Achieve Peace". en Kumar Rupesinghe (editor) Intemal Conflicl and Governance, SI Martin Press. New York; y Raúl Benitez Manaut "La ONU y el proceso de paz en El Salvador" Revista Mexicana de Política Exterior, No. 34, IMRED-SRE, México. primavera de 1992.
- 38) Abraham Lowental Partners in Conflict. The United States and Latin America. The Johne Hopkings University Press. Baltimore. 1987. Ver el capítulo 4 "The United States and México: Uneasy Neighbors".
- ") Hrian Late! Mexico at the Crossroads The Many Crisis of the Mexican Political System, The Hoover Institution, Stanford University. 1986.
- 80) Las criticas a México fueron muy agudas entre 1985 y 1988. Incluso se mencionó la existencia de un "Síndrome de Irán". En particular las audiencias promovidas por el senador Jesse Helms provocaron muchas tensiones en el gobierno mexicano Igualmente las críticas en la gran prensa fueron muy frecuentes. Carlos Rico señala que la política de Estados Unidos es en muchos aspectos incoherente e incluso contradictoria, ver Carlos Rico "The Making of U.S. Policy toward Mexleo: Should We Expect Coherence?". en Rosario Green and Peter Smith (editores) Foreign Policy in U.S.-Mexican Relatinns. Cerner for 1.1.Sv-Mexican Studies, Universily of California. 1989.
- ⁸¹) Pablo González Casanova (coordinador) México hacia el año 2000. Desafíos y Opciones, Nueva Sociedad, Caracas, 1989.
- *?) Steven Wisolsky Breaking the Impasse in the War on Drugs, Greenwood Press. New York, 1986.
- 83) Maria Celia Toro "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Brucc Baglcy (Compiladores) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, \990.
- 84) Sergio Aguayo "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo y Bruce Bugley (Compiladores) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, op. cito p. 135.

- Usas dependencias que en México se considera que tienen funciones de seguridad nacional son: Secretaria de la Defensa Nacional, Secretaria de Marina, Secretaria de Gobernación, Secretaria de Relaciones Exteriores, y Procuraduría General de la República -que coordina la lucha contra el narcotráfico-o A la par están los ministerios del "Gabinete económico"
- ⁸⁶) A nivel académico la discusión se inicia con la publicación del ensayo de Olga Pellicer "La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Carlos Tel10 y Clark Reynolds (editores) Las relaciones México-Estados Unidos, fCE, México, 1981.
- ⁸⁷) General O.E.M. Gerardo Vega G. Seguridad Nacional. Concepto, organización, método, op. cit.
- ") Plan Global de Desarrollo 1980-1982, op. cit.; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaria de Programación y Presupuesto, MéXICO, 1983; Y Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, "Secretaria de Programación y Presupuesto, México, '1989.

- Noger Bartra "Nacionalismo Revolucionario y Seguridad Nacional en México", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (Compiladores) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, on. cit.
- N) Luís Herrera-Lasso "Democracia y seguridad nacional", en Rolando Cordera El reclamo Democrático, Siglo XXI, México, 1988, p. 287.
- ") Ver Howard Cline The United States and México. Atheneum, New York. 1971; y Mario Ojeda Alcances y limites de la política exterior de México, op. cito parte titulada "La realidad geopolítica de México", pp. 87-94.
- 92) Un libro que compila la agenda de aspectos importantes de la relación México-Estados Unidos durante la década de los ochenta es el de Riordan Roett (compilador) México y Estados Unidos. El manejo de la relación, Siglo XXI, México, 1989.
- ⁹³) Sam Sarkcsian y John Mead Flanagin (editores) U.S. Domestic and National Security Agendas, Greenwood Press, London. 1993.

Estados Unidos de América, de la Seguridad a la incertidumbre

Guillermo 1.R. Garduño Va/ero *

Introducción.

Norteamérica es la fuerza más grande que ha conocido el mundo a nivel político militar, su conocimiento es quizá una de las mayores incógnitas, no porque no exista información al respecto, sino porque siendo tal su poderío y las dimensiones que guarda, crean en tomo a ella la visión de un secreto no descifrable por las vías de la información codificada por los expertos militares, cuya misión es evitar que las claves principales del presente sean descubiertas. Lo que obliga a pasar de lo conocido a los conceptos susceptibles de ser derivados desde lo disponible, por lo que comenzaré por el marco de sus valores y de ahí arribar por la vía histórica a sus procesos de adaptación de nuevos escenarios, para fundamentar un análisis en torno a su trayectoria, efectos y futuro probable.

La tradición militar Norteamericana.

Norteamérica reconoce en su tradición militar dos influencias de origen:

La primer vertiente sería francesa dentro de lo que se conoce como: "French and Indian Wars" y se refieren a cuatro batallas entre los ingleses y los franceses en la época en que América aún era Colonia y que se libraron entre 1689 y 1763. A partir de ellas se reconocen los límites fronterizos entre las posesiones de Francia y las de Inglaterra, conocidas como Nueva Inglaterra y Nueva Francia. corriéndose un poco al sur del río San Lorenzo y al Nororiente del Lago Erie, es de ahí donde arrancan las diferencias por la posesión del Canadá y sobre todo por la región de Quebec, de origen francés.

La segunda vertiente es británica en la medida en que los ingleses establecieron las bases de las primeras colonias que después integrarían los Estados Unidos de América. Establecidas estas primeras líneas que comprenden su tradición de origenes militares, cabe advertir que su historia no se identifica con la vertiente indígena, pues a fin de cuentas Norteamérica supone el trasplante de culturas occidentales a un territorio mas allá de los límites europeos. lo cual supone que la integración de los valores corresponde a Occidente y no a presupuestos surgidos en una tradición autóctona.'

Estos elementos son de particular importancia para la comprensión de su historia posterior y del papel asignado a sus minorías, así como sus concepciones estratégico militares que han seguido a partir de su constitución como nación independiente que parte del inicio de hostilidades en abril de 1775. Sin embargo pasarán aún varias campañas importantes corno la batalla Trenton y la campaña de Nueva York, las campañas de Saratoga y Filadelfia y la llamada invasión del Sur. Finalmente Yorktown fue el último bastión inglés a remontar y la victoria insurgente marcó el fin de las acciones bélicas negociándose la paz en noviembre de 1782, firmando finalmente el Tratado de París de 1783 con el que la guerra concluyó constituyéndose con las trece colonias inglesas originales la Nación Norteamericana '

El expansionismo.

La etapa expansionista surge casi de inmediato intentándose ubicar en medio de la geopolítica de una Europa dominante, pero Ilcna de guerras históricas y tensiones. En esta dimensión cabe ubicar el primer periodo conocido como las "Guerras Bárbaras", dentro de las que caben acciones bélicas no declaradas contra Francia por la existencia de barcos sospechosos de comerciar con los ingleses entre 1798 y 1801. Otro proceso lo constituye su intervención en la costa Mediterránea de África donde se iniciaron hostilidades contra Trípoli por rehusarse al pago de impuestos marítimos, por lo que llevó a su flota a esas latitudes.

Sin embargo, otro factor de ajuste de cuentas es el que se libra en 1812 por un territorio disputado a los ingleses en el Dominio de Canadá y que lo condujo a una guerra naval entre estas fuerzas donde en una batalla de 1500 horas derrotan a los ingleses, estando los norteamericanos dirigidos en la batalla del Lago Erie por W. H. Harrison quien más tarde

seria Presidente de los Estados Unidos. A las anteriores acciones cabe afladir las campañas de 1814 donde disputarían la frontera del Niágara, para el año siguiente se abriría el frente del Mississippi que abriría el combate de la llamada batalla de Nueva Orleans, de estas líneas se deriva la importancia del poder naval desarrollado como base a su proyecto expansionista.

Un factor de primera importancia para entenderla corno potencia emergente es la creación desde su surgimiento a la vida independiente de una Marina propia que le diera presencia en ultramar. situación que no se dio en ninguna de las nuevas naciones que surgieron en América Latina, pues al perder su vínculo con España perdieron también su fuerza marítima y con ello quedaron sometidas al juego de las potencias que las articularon a conveniencia y las aislaron del conjunto que antes formaban, por lo que no les fue posible encontrar mercados alternativos en ultramar ni controlar por vía marítima sus enormes territorios.

El segundo factor es el referente a los límites de las 13 colonias originales con relación a Nueva España, los Estados Unidos no tuvíeron más que aceptar los límites mediante un tratado firmado con la Corona Española en 1819, donde si bien España aceptaba la cesión de La Florida a los británicos en 1764. • Estados Unidos reconocía los enormes territorios del norte de la Nueva España, acuerdo que se logra tanto por la necesidad de no enfrentarse con una potencia marítima que aún era España, como por los riesgos que hubiera generado tener una guerra fronteriza, con un territorio con el cual ellos tenían vecindad. situación que va a cambiar de manera radical al surgir México como nación independiente en 1821, donde J. R. Poinsett haría el primer reclamo formal al gobierno del Emperador Iturbide y después presionaría sobre la República, para modificar los acuerdos establecidos '

La estrategia de alimentar el expansionismo hacia el sur está vinculada con la lenta, pero inexorable ocupación de los vastos territorios del norte de México donde entre 1820 a 1830 los Estados Unidos hacen penetrar en la provincia de Texas a un numeroso contingente de migrantes, donde al consolidar su mayoría logran después de acciones de armas proclamar la independencia en 1836, después de que Santa Arma es obligado a firmar el Acta al ser aprehendido por Sam Houston en San Jacinto. Aquí cabría reconocer tan sólo que la incorporación de esta república a la Unión será después de la guerra de 1847.'

La guerra contra México representa en sí misma una continuación de la anterior puesto que la naciente república, a través de Sam Houston, reclamaba la anexión a la Unión, sin embargo la propuesta logra consolidarse a partir de 1845 en donde comienzan las primeras incursiones y para el año siguiente adquiere perfiles de gran invasión comenzando en tierra por los avances hacia Santa Fe, que se abrirá en dos hacia las Califomias y hacia Chihuahua, otra más se lanza desde Texas siguiendo la ruta hacia Monterrey y Saltillo, una tercera línea iría sobre Matamoros y se uniría a la anterior en Monterrey para fijar su atención sobre Tampico, donde la Marina apoyará en ese frente y abrirá el de Veracruz donde las fuerzas de Scott librarán en tierra la batalla de Cerro Gordo. Consumado el proceso, se lanzarán sobre la Ciudad de México. En el otro extremo del Pacífico será tomado Mazatlán en 1848 por la Marina y de allí se irán sobre la costa de las Californias llegando hasta San Francisco en un periodo en que las hostilidades habían concluido. '

La pérdida de más de la mitad de nuestro territorio nos muestra la incapacidad de nuestras fuerzas sometidas a constantes luchas internas y al nivel de consolidación en Norteamérica de sus dos armas las fuerzas de mar y terrestres que combinadas dieron al traste con nuestra derrota. Además de que nos demuestra que históricamente nuestro rival geopolítico y militar son los vecinos del norte, contra los cuales no tenemos un poder militar alternativo.

La Guerra Civil y consolidación territorial.

La Guerra Civil de 1861 Nortcamética la enfrentó contra sí misma hasta 1865 y representa algo más que la lucha contra el esclavismo, que curiosamente era ya antieconómico en su época de desarrollo que habría de moldearla. La unión se debatía sobre la forma de desarrollo: una base agraria frente a los inicios de lo que más tarde sería la industrialización era su gran dilema.

Simultánea a la Guerra Civil cstaria contemplada la guerra sin cuartel que se libra frente a las tribus indígenas por la llamada conquista del Oeste y donde vastos territorios son sometidos a la acción colonizadora de los blancos. Esta será quizá la batalla más larga de las guerras americanas cuyo fin se dará hasta la última década del siglo XIX.

Las guerras expansionistas proseguirán contra la potencia seril de España, primero serán las posiciones del Pacifico donde fijarán su atención y la guerra iniciada en 1898 y por otro lado su expansión fijará su atención sobre Cuba y Puerto Rico, últimos bastiones del Imperio en América, la guerra concluirá en ese mismo año y la expansión fijará los límites de una potencia naciente digna de ser considerada en los nuevos escenarios que le servirán de base para su entrada al siglo XX'

El siglo XX: la gran potencia.

El siglo por concluir lleva en sí la alternativa para Norteamérica de convertirse en la primera potencia mundial. Las siguientes condiciones le son propicias:

- Es una potencia invicta en los **conflictos** que ha librado.
- Ha desarrollado las dos armas básicas a nivel terrestre y marítimo, lo que le per.nitió consolidarse bajo un proyecto expansionista.
- Conoce sus debilidades evitando al máximo posible las confrontaciones frontales con las grandes potencias de su tiempo.
- Aprovechó como ventaja los desarrollos de la producción en masa que generó el IIamado Taylorismo, que le abrió posibilidades con respecto a la oferta de productos industriales de Europa.
- Logró construir el Canal de Panamá como vía marítima fundamental para unir el Atlántico y el Pacifico, a partir de promover la Independencia de esta nación frente a Colombia en 1903. Esta posición que mantendrá desde 1914 hasta 1999, ha constituido el monopolio del tráfico marítimo, no existiendo bases para que Panamá pueda desarrollar por sí mismo la defensa de su vía maritima de manera autónoma.

 Finalmente, no ha ofrecido su territorio para convertirlo en campo de batalla, salvo los casos comprensibles de su Independencia y Guerra Civil

Al crearse estas condiciones América supo aprovechar las ventajas de un extenso territorio obtenido a partir de la crisis de sus vecinos y convertirse también en un modelo autosustentable de producción industrial, pues además de lo que podría obtener en ultramar, muchas materias primas pudo producirlas en su propio territorio.

La Primera Guerra Mundial

El elemento más destacado es también el factor de oportunidad generado durante la Primera Guerra Mundial al entrar a dirimir el conflicto en la fase final de agotamiento de los contendientes en 1917 volviéndose aliados de las potencias consolidadas como Inglaterra y Francia, y convirtiendo a Estados Unidos, la potencia hegemónica en asuntos de primer nivel.'

Una serie de reflexiones a modo de pregunta cabe plantear:

- ¿ Hasta qué grado la existencia del conflicto revolucionario en México, que es previo y luego corrió paralelo a la Primera Guerra, fue una condición necesaria de desestabilización para impedir cualquier riesgo en sus fronteras?
- ¿ En qué medida las guerras anteriores y su triunfo en ellas, crearon un espíritu de predestinación, en Norteamérica que no decayó hasta Vietnam, donde su población apoyaría a sus fuerzas armadas?

La Segunda Guerra Mundial.

Durante la Segunda Guerra Mundial la estrategia es semejante, pero las batallas y los obstáculos más dificiles. El ingreso a la guerra de los Estados Unidos a partir de Pearl Harbor en 1941, nos muestra que el acontecimiento fue preparado pues era conocido por Roosevelt y el alto mando militar, pero fue consumado para unificar al Congreso quien de manera unánime y sin vacilaciones aprobó la declaratoria de Guerra.

Este último conflicto mundial dio a Norteamérica la posibilidad de expandirse hacia el Pacifico y el Índico y dominar el Atlántico, extender su área de influencia en los cinco continentes, y encabezar el liderazgo ideológico y militar. En el primer caso bajo la visión de su liberalismo y en el segundo por su poder nuclear.

Quizá en el campo armamentista la creación de la fuerza aérea considerada como un factor de apoyo en la Primera Guerra se consolida como un arma poderosa e independiente. La Marina que ya conocia anteriormente la fuerza submarina y los primeros portaaviones y destroyers, los desarrolla como uno de los más importantes instrumentos de lucha. En cuanto a las fuerzas de tierra éstas ya habian sufrido transformaciones profundas con la creación de la caballería mecanizada que dio las bases a los avances rápidos y contundentes además de desarrollar nuevos armamentos que hicieron palidecer a los hasta entonces conocidos.

Sin embargo, hay algo ligado profundamente a los dos conflictos mundiales y es la importancia de sus fuerzas de élite y asalto conocidas como los Marines, y el papel silencioso de sus fuerzas de inteligencia que combinadas ambas con super tecnologías le dieron el liderazgo, que le ha permitido mantenerse como **potencia** hegemónica. 10

LaGuerra Fría.

La situación al concluir el conflicto le hizo adentrarse a partir de la década de los años cincuenta en una potencia que se inicia en la llamada Guerra Fria donde el equilibrio nuclear la imposibilitó para librar una tercera guerra donde no hubieran existido vencedores ni vencidos. De hecho esta visión fortalece la hipótesis de Poppen y de L. Hart en dirección de la necesidad de una estrategia de aproximación indirecta y es al mismo tiempo, el fin de la visión dominantemente Clausewitiana de la estrategia."

A lo anterior habría que sumar la contribución tecnológica del Dr. Edward Teller participante en el proyecto Mannhatan y padre de la bomba de hidrógeno. Posteriormente estaría -a partir de la instalación de sus laboratorios militares en Livermore, California- en los proyectos más avanzados dentro de los que cabe destacar la bomba de neutrones y finalmente seria el creador del proyecto conocí do como Guerra de las Galaxias."

Su planteamiento -que fue la base de su critica a Oppenheimer- es en apariencia simple, como todo lo complejo: cuando dos potencias mantienen igualdad y equilibrio en su potencial bélico, crece la probabilidad del enfrentamiento, por lo que los esfuerzos deben ser tendientes a quebrar el equilibrio y hacer crecer la fuerza de alguno de los oponentes. Sin embargo, cuando cl desequilibrio se propicia por la competencia se coloca a los contrarios en una situación de mutua incertidumbre, que obligan al recambio constante y a la

necesidad de crear una tregua y espacios marginales de desfogue en la periferia, como de hecho ocurrió durante la Guerra Fría, hasta que en el proceso de largo plazo sucumbió la Unión Soviética

Las guerras de la periferia.

Los escenarios que generó la Guerra Fría podrían mencionarse cronológicamente:

- -Guerra de Corea de 1950 a 1953, el cese al fuego terminó con la división de las dos Coreas y los Estados Unidos perdieron 142,000bombres, Corea del Sur cerca de 300,000, los británicos 7,000 y Corea del Norte se estima que dos millones, mientras que las muertes de civiles exceden al millón de víctimas."
- -Vietnam, donde Norteamérica se introduce, a partir del llamado incidente del Golfo de Tongkíng en 1964, en una escalada que lo lleva de 16,000 hombres iniciales a 500,000 para 1968, la primera etapa pudiera apreciarse como de búsqueda y destrucción del enemigo invisible; que termina con la contraofensiva del Tet en ese último año; existe también un periodo de guerra aérea por parte de Norteamérica, que no concluye en una consolidación territorial y finalmente se entra en la etapa negociadora donde las fuerzas armadas norteamericanas se retiran y las fuerzas sudvietnamitas son aniquiladas en 1975 en que es tomado Saigón.

El balance militar es bastante doloroso al grado de que es casi imposible que América volviera a ser la misma después de esta tragedia pues conlleva distintas experiencias:

 Es el conflicto externo más largo de su historia, pues comprende poco más de una década.

- Enfrenta a la población norteamericana a favor o en contra de la guerra, lo que polariza las fuerzas morales de la nación. Dicho enfrentamiento tendrá como secuela hasta el presente, en que por primera vez un presidente norteamericano, en este caso William Clinton, se rehusó a servir en el conflicto armado, contrariando la tradición desde Kennedy de que todos habían hecho su servicio militar en la Marina y Bush en la Fuerza Aérea, además de que este último, años más tarde dirigiría la CIA. Lo que representa que el actual mando supremo de las fuerzas armadas norteamericanas no estuvo a su servicio en un momento crítico.
- El número de efectivos movilizados entre 1964 y 1973, llegó a 8,744,000 efectivos de las cuatro armas, muriendo 47,382 y fueron heridos 303,635 soldados.
- Confronta dos estrategias tanto a Sun Tzu, el viejo y milenario artífice del arte de la Guerra en su concepción Oriental, contra una visión hipertecnológica de Norteamérica que no correspondía a la composición del enemigo y finalmente esto se constituyó en su mayor desventaja."
- Puso en el primer plano de la atención la visión que ya advertía L. Hart desde el fin de la Segunda Guerra" hoy podemos destruir ciudades, pero no podemos destruir una guerrilla"." En este sentido, el dominio de un nivel aún más desarrollado, no subordina necesariamente a los aparentemente inferiores, pues depende del esquema de equilibrio en que se funde cada propuesta militar, y,
- Colocó a los Estados Unidos por primera vez tiente a una derrota politico ideológica y militar, tiente a una fuerza que subestimó y ante un conflicto que se fue del corto al largo plazo."

La Guerra de Baja Intensidad.

Laderrota de Vietnam modifica sustancialmente los conceptos de estrategia y táctica y penetran en el campo de la Guerra de Baja Intensidad, situación posible frente a la proliferación de nuevos escenarios de conflicto, que se plantea de acuerdo con el Gral. Taylor como una respuesta convencional altamente flexible que él mismo define en los siguientes términos:

" El término respuesta flexible apunta a la necesidad de ser capaces de reaccionar ante toda la gama posible de retos, a jin de poder manejar cualquier conflicto, desde la guerra atómica hasta infiltraciones y agresiones como las de Laos y Berlln. y reconocer que es igualmente indispensable evitar o vencer tanlo en una guerra limitada. como en una guerra general".17

Esta concepción modifica el plano doctrinario vigente hasta entonces, cuyos antecedentes están en guerras limitadas de carácter convencional que había planteado Estados Unidos frente a Corea, o el caso de Guatemala en los años cincuenta. La actualización de la Guerra de Baja Intensidad tiene que desarrollarse en la medida en que nuevos escenarios se implantan en América Central, donde el triunfo Sandinista de 1979, activó los movimientos de El Salvador y Guatemala y plantearon por otro orden de cosas, una reactivación de los problemas en el Sur del continente africano, como en el caso de Angola, además de presentarse en el mismo año la Revolución Iraní.

El caso más significativo durante la década de los ochenta es enfrentar el alto costo de estos operativos, máxime tratándose de conflictos en los cuales Estados Unidos públicamente no podía revelar su intromisión directa, pues podría ser enjuiciado en el marco de la comunidad internacional, por lo que el caso Irán Contras, iniciado en 1982, sería tan sólo un operativo cuyas consecuencias involucraron directamente a la administración de Reagan, y razones de alta seguridad tuvieron que intervenir para no introducir al presidente, acusado directamente por el Coronel Oliver North, porque la razón de Estado se impuso sobre la evidencia, 18

La era Reagan continuará sus experiencias y será en Lihano donde los Marines como fuerza de paz tuvieron que retirarse después de un alentado el 23 de octubre de 1983 donde un camión de explosivos destruyó su Embajada en Beirut resultando muertos y heridos cientos de Marines en una sola operación terrorista."

En cuanto a la acción de Granada en 19R3, se desarrolló en un sólo operativo donde la Marina fue la fuerza de inicio con los SEAL y posterionnente los Rangers paracaidistas terminaron en tres días el operativo de ocupación."

En cuanto al incidente del Mediterráneo contra Libia en el Golfo de Sirte se fundó en una represalia contra los atentados terroristas de Viena y Roma, consumándose en abril de 1986 con un bombardeo contra instalaciones civiles de Trípoli.

La ocupación de Panamá en enero de 1990 contra el general Noricga enmarca la primera acción combinada de las nuevas fuerzas armadas norteamericanas, en ella participan: Army, Navy, Marines, Inteligencia y Fuerza Aérea coordinados por elementos de tecnología controlados desde el espacio exterior, en este punto podríamos advertir que esta nueva coordinación se teje durante la administración Reagan y abre paso a una nueva

visión estratégica en un momento en el que está próxima la caída de la Unión Soviética y cuando ya existen para ese tiempo factores de distensión internacional."

La Guerra del Pérsico. La primera guerra del siglo XXI.

Para 1990 la invasión a Kuwait inicia la llamada Guerra del Golfo Pérsico que encontrara respuesta en los primeros días de 1991 con la famosa operación "Tormenta del Desierto", en la que los aprendizajes más importantes que podríamos derivar serian:

- La guerra estaba diseñarla para durar unos días y llega a más de cuarenta.
- '; Las promesas de Hussein se cumplen una a -una' atacar con misiles a Israel, con lo que logra demostrar capacidad ofensiva de mediano alcance. Pues aunque sin la precisión de los norteamericanos y sus aliados, todos cayeron en territorio israelí.
- En alguna etapa de la guerra avanzó sobre su vecino Saudita y logró bloquear con derrames petroleros el Golfo Pérsico.
- . Cumplió en su retirada la c. tenaza de hacer arder los pozos petroleros de Kuwait, sin que se pueda establecer el marco de consecuencias que pudiera derivarse, no sólo al ambiente sino a la región petrolera más privilegiada del mundo.
- Demostró entre los aliados la existencia :le una alta integración tecnológica, pues el comando del espacio exterior dirigió las acciones de las diferentes armas, guiando con precisión matemática los misiles hacia 105 ob-

jetivos, integrando ejércitos multinacionales bajo su dirección y con el apoyo de las Naciones Unidas, y abrió paso a una forma de escalada militar que combinaba la rapidez con los recursos y la eficacia, sin embargo estos factores no han dejado en nadie una visión de victoria.

- Finalmente, la guerra no concluyó con lo que era de esperarse: la ocupación territorial, el desarme del enemigo y el desplazamiento de la dirección política y militar de Hussein. Lo cual resulta incomprensible a los ojos de los militares y civiles, pues nos muestra que al detener al Gral. Norman Schwarzkopf por parte del entonces presidente Bush, no pudo darse la idea de un acto humanitario, sino razones de Estado hasta la fecha no reveladas. por el mando aliado. 10cual podría plantear la existencia de un poder nuclear limitado, pero con la capacidad de radiar el Pérsico y a sus vecinos por miles de años en caso de hacer estallar sus reservas nucleares, lo que es la versión más creíble."

Los nuevos escenarios.

Al producirse el colapso de la Unión Soviética a fmes de 1991 se produce un desequilibrio de tal naturaleza que comienza por redefinir el campo de los espacios acordados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, lo que comienza con desmontar el segundo ejército más poderoso del mundo, y trajo aparejado, la redistribución del poder nuclear con consecuencias no visibles de inmediato, pero que tendrán que asumir su presencia en los próximos años.

- De manera resumida encontramos la llamada liberación de Europa del este, que trajo como consecuencia un sistema de gobiernos que terminó borrando la presencia del viejo modelo político presidido bajo el monopolio del Partido Comunista. Generando adicionalmente en varios casos fenómenos de disolución de la estructura territorial y política, siendo las más significativas la separación de la nación Checa de la Eslovaca; y el caso dramático de Yugoslavia que ha estado sometida a una cruenta guerra civil entre nacionalidades y creencias religiosas.

- En el campo de las alianzas Estados Unidos perdió el cemento ideológico que unía a Occidente que era el anticomunismo y se inicia la redefinición de acuerdos bajo la lógica dominante de la redistribución del mercado mundial.
- -Sus aparatos de inteligencia tanto Soviéticos (KGB) y norteamericanos (CIA), terminan perdiendo vigencia. Su información era fundamental en la medida en que ésta es básica para toma de decisiones, pero sus archivos se transformaron en datos históricos, sin relevancia, ¿ pues quién teme hoya la amenaza comunista? Por lo que habria que recordar que dos hombres de la inteligencia dirigieron en la etapa final el destino de los dos gigantes. Andropov y George Bush.
- A nivel estrictamente militar los Estados Unidos debieron de reformular sus proyectos de carrera nuclear armamentista. Carentes de competidor, las propuestas de superioridad en esta materia quedan sin capacidad de desarrollo por ausencia de un contrincante. Dentro de esta materia encontramos el Sistema de Defensa Estratégico, conocido como "Guerra de las

Galaxias" que modifica los conceptos táctico estratégicos en materia nuclear al sustituir los conceptos de extensión del daño por precisión hacia el objetivo nuc!car y el concepto de distancia de la capacidad del misil por el de velocidad en torno a la exactitud contra las armas enemigas, para hacerlas estallar en la plataforma misma de lanzamiento.

De acuerdo con lo anterior el proyecto de Guerra de las Galaxias podria resumirse en la frase: "ampliación del tiempo y precisión en el espacio". Ampliar el tiempo es algo más que una metáfora, pues al utilizar rayos láser dirigidos sobre objetivos nucleares enemigos, a una velocidad próxima a la de la luz, permitiría que desde el espacio exterior hacia un objetivo terrestre, el rayo recorreria esa distancia en una millonésima de segundo y 10-graria desintegrar el objetivo en un espacio definido de su vulnerabilidad, algo semejante a la flecha que dirigida por los dioses se elava con precisión en el vulnerable talón de Aquiles."

La introducción del proyecto supuso en los inicios de la era Reagan plantear la viabilidad de su introducción dentro de las fuerzas armadas y al encontrar la resistencia de la Fuerza Aérea y del Ejercito (Arrny), se seleccionó a la Marina (Navy), como la estructura con menor nivel de desarrollo tecnológico, pero al mismo tiempo con menor resistencia a la innovación, lo que la colocó durante el periodo de Reagan como la fuerza que se privilegió en escenarios tales corno Granada y Libia, después el proceso lo llevaría a encuadrar las fuerzas rezagadas a la innovación y coordinar las fuerzas de tierra, mar y aire mediante un nuevo nivel que sería el del espacio exterior. 24

Este proyecto del Sistemade Defensa Estratégico carece de un rival hoy día capaz de poderlo impulsar, el vacío es quizá el problema más fuerte al que puede enfrentarse una fuerza militar, a fin de cuentas todo proyecto está vinculado a un escenario que lo hace posible y desaparecido éste carece de significación y pertinencia.

Adicionalmente el Sistema de Defensa Estratégico iba acompañado de un sistema complejo de objetivos en apariencia contradictorios que se resumen a continuación:

- Disminución de efectivos e incremento de la efectividadde los componentes, capaces de enfrentar los nuevos escenarios.
- Disminución de presupuesto y optimización de las acciones.
- Disminución de las bases en el exterior y mayor capacidad de respuesta en cualquier lugar del planeta.

Estos objetivos hubieran sido impensables en la estructura de armamentos que pasaron después de la Segunda GuerraMundial de estratégicos a convencionales. Por lo que la propuesta de Reagan plantearia en el primer caso la necesidad de comandos concebidos como unidades capaces de actuaren tierra, airey mar, dispuestos al usode armas estratégicas, capaces de responder a las condiciones de alta flexibilidad que impone la guerramoderna."

El segundo objetivo va dirigido a la optimización y suponeliquidarel viejo aparato burocrático y sustituirlo por una estructura capaz de adecuarsea la automatización y a los procesos que exige la guerra actual, lo cual supone una reselección y una reorientación profunda de los objetivos has-

ta entonces no modificados desde la última conflagración mundial.

El tercer objetivo planteó la obsolescencia, -entreotras cosas-del sistema de bases en ultramar,por lo que no se renovarla lade Filipinas, pues la concepción de la logIstica tradicional se alterócon la introducción de alianzas e innovacionesen materia de aviación. Io que le garantiza lamovilidad en plazos muycortos de enormes contingentes, como se reveló en la Guerra del Pérsico.

El riesgo mayor de una potencia está directamenterelacionado con su campode posibilidades, y cuandoéstasoperancomoun sistema de dominio a nivelmundial, presentan numerosos frentes de batalla y un esquema vinculado a alianzas históricas en constante modificación, el cambio generado es sin lugar a dudas semejante al vacíoque en Occidente generóen el Siglo V de nuestraera, la caída del Imperio Romano de Occidente, por lo que habría que colocarla situación de las alianzas y tratados militares y el procesode su probable revisión en la transición al nuevosiglo.

Si pudiéramos esquematizar las complejas resultantes quesederivaron de lacaída de la Unión Soviética, pudiéramos ilustrarlo en lacrisis profundaques egenera en tomo a los acuerdos y tratados militares que había estructurado Estados Unidos conrelación a sus aliados:" (Cuadro 1).

La era de los Ejércitos Multinacionales.

Encuanto a los escenarios de lapos guerra fría para Estados Unidos tendríamos que clasificarlos:

1) Estados en procesode desintegración y con severos problemas de gobernabilidad y legiti-

Cuadro 1		
Tratados y Alianzas MUitares de EUA por Regiones		
Tratados y países integrantes	Objetíva_	Riesgo actual
Tratado de Rio de Janeiro Argentina, Beliva. Brasil Chile. Coorme, Costa Rea. República Domsreera, Ecuador, Estados Unidos de América. El Salvador. Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragia, Pararrá, Paragiay, Pení, Trinidad Tobago, Urugiay, Venezica.	Mantener el sisterm norteamericano unido frente a la ameraza consunista.	Sin el eerrereo eereal de la farmada arreraza omonista: renjovidos los sandinistas en Nicaragua por el proceso democrático pacificada la regón Cerererereram y con (uha en bús queda de integrarse a Latinoanxirica, sin Estados Undos, se liquida tanto el personal polirCoalado, como las bases mismas que mantivieron la altianxa. Adenús de la crisis que enfrentó el sistem interamericaro en la Guerra de las Malvinas de 1982.
Organización del Tratado del Atlántico Norte Alemania Occidental. Bélgica, Canadá. Drarrerca, Estados Undoso Emma, Grecia, Holanda. Italia, Islandia, Luxemburgo, Nenega, Porngal, Rerio Undo, Turquía.	Mantenerla defensa de Europa Occidental fiente a 10 amenaza de la Unón Sovétea y sus elados.	La autonomía rdativa de Europa en torre a l'erecimienn) y consolidación de la Comunidad Económica Europea. hacer que una vez desaparecida la lla rnada ancraza comunista. la propia Rusia desca ingresar como Integrante. Además de que l rearmamentismo europeo opera en orrpctercia con Norteranyérica.
Pacto de Manila Australia, Estados Undos, Frarca. Filipinas, Nueva Zelanda, Talanía, Reoo Undo.	Mantener la defersa del Atlántico Sur frente a la amenaza comnista.	La alianza tuvo su periodo de mayor vigencia duaree la guerra de Venem pero la demota debilitó las posibilidades de immacrero y la recesdad de alianza con respecto a Chee Corea y Japón, la coceenne poseen dificien la cenelded, máxime con la rerrocón de las dictaduras de la región, como la de filipiras y la de Irdoresa.
Tratado Japón-EUA.		revindicación como poierca ecorómica de priser ordenhacen que el mantenariento de las posiciones en el nuevo orden puede
Tratado de EUA Y Corea del Sur	para contener la amenaza de sus vecinos	El reacercamiento hacia China y la crisi interna qie hoy vive Corea del Norte podrá redefinirla en la práctica.
Tratado EUA y Filipinas	Base militar	Cierre de la Bas
ANZUS Austrafa, Estados Uedos, Nieva Zefandia	Martenerun certro de abasto y alados militares en la regón del Allántico su.	Después de Vietram es dificil pensar en la duabiídad de la alanza

midad internos como el caso de Yugoslavia, Somalia y Haití. Situación que sólo es enfrentable por el alto costo y consecuencias del operativo, a partir de alianzas multinacionales presididas por las Naciones Unidas. 2) Alianzas militares al margen del poder norteamericano, mismas que podrian gestarse en el futuro próximo entre las potencias aliadas en el periodo de la Guerra Fría, cuyas variantes serían con los paises productores de hidrocarburos como Irán e !rak. El otro caso serán las fuerzas que se integran en alianzas comerciales dentro del mundo globalizado.

- 3) La posibilidad de enfrentar grupos sociales que desde la esfera de la sociedad pueden enfrentar al poderío norteamericano en situaciones tales como los fundamentalismos a nivel internacional, pero a nivel de su seguridad interna lo sería el narcotráfico.
- 4) Sin embargo, el riesgo más importante será la competencia comercial que enfrenta y cuya resolución no podrá resolverse sin severas resistencias por parte de Norteamérica.

Los anteriores escenarios reclaman de una resignificación de las alianzas militares y de un nuevo enfoque de las situaciones que en todos los casos están perfiladas como problemas de'largo plazo, que reclaman adecuar la tecnología a las situaciones y necesitan del concurso de fuerzas multinacionales.

El punto ilustrativo más significativo que ha enfrentado recientemente es el caso de Somalia (1993-1994) donde las tesis del poder nacional se enfrentaron a las siguientes condiciones:

- No había un cuerpo estatal de referencia.
- No existia un enemigo caracterizado o establecido.
- Existen diferencias tribales ancestrales y una alta concentración de armamentos en el área, lo que dificulta los operativos por acciones espontáneas y sorpresivas.
- No hay interlocutores con quienes establecer acuerdes políticos, de ningún tipo y duración,

pues aun el acuerdo artificial creado por la ONU deja mucho que desear en materia de representatividad del conjunto social.

- La pauperización hace que aun la ayuda humanitaria en alimentos que se intentó hacer llegar no arribó a los núcleos deseados.
- Las condiciones tanto de deterioro ambiental como de inexistencia de recursos hacen imposible el colocar fuerzas en la localídad, sin un apoyo interno y externo permanente y de alto costo.
- Las condiciones internacionales operan en dirección de no poder enfrentar escenarios bélicos, sino con el concurso de fuerzas multinacionales que compartan los altos costos de la guerra.

Una segunda linea de enfrentamientos multinacionales representan los conflictos potenciales, donde está presente Naciones Unidas como factor de equilibrio, de ahí que se requiera plantear la naturaleza específica de los conflictos y se establezca un nuevo esquema de prioridades, pues al alterarse las relaciones de poder entre Este y Oeste. La dimensión de las áreas de influencia tradicionales se ha perdido, de donde se deriva que los conflictos han pasado del nivel de luchas ideológicas para conformar Estados en tomo a provectos, por visiones culturales donde las dimensiones de las regiones, el resurgimiento de las religiones y de los Iirr.ites tribales y locales, acentuaría los conflictos bajo una nueva dinámica, como puede apreciarse en el cuadro que presentamos a continuación, donde se esboza la región y el tamaño de la Fuerza militar de las Naciones Unidas:

Las Fuerzas de las Naciones Unidas		
Región o Pals	Tamaño de la Fuerza Multinacional de Naciones Unidas	
Bosnia	22,599	
e rc a cta	14,676	
Angola	e,000	
H elti	6,813	
Rwanda	5.154	
L1bano	4,963	
e tupre	1,161	
Kuwail	1,124	
Macedonia	1,102	
Siria	1,016	

Fuenl.: N_clones Unidas 1995

El cuadro anterior es elocuente: Angola, Haití, Rwanda, Líbano y Chipre corren riesgo inminente de liquidación como Estados Nacionales. Mientras que Bosnia, Croacia y Macedonia son regiones que alguna vez fueron una misma entidad política conocida como Yugoslavia

Los nuevos retos del mercado mundial.

El problema no es simple y la visión geopolítica norteamericana de cara al siglo XXI enfrenta nuevos retos: sus viejos aliados son hoy sus rivales económicos y cabe advertir que las guerras del siglo XX no se gestaron por razones ideológicas, sino por luchas que se iniciaron en el campo de competencia por los mercados, por lo que habrá que ponderar

cuáles serán los nuevos escenarios y probables campos de batalla.

Durante la crisis energética de los setenta Ilerrnan Kahn de MIT, formuló la necesidad de invertir la relación generada por la OPEP, donde la oferta de los países productores estaban determinando a la demanda, a partir de tener un recurso natural no renovable, escaso, indispensable como parte de productos derivados muy diversos, y que no tenia un sustituto inmediato a nivel sintético. La propuesta de Kahn fue invertir esta relación a partir de introducir una reserva estratégica por parte de los países consumidores que eran nada menos que los industrializados, volviendo la demanda a determinar la oferta.

La situación actual reclama plantear escenarios donde las variables oferta y demanda sean analizadas en términos de su equilibrio o desequilibrio, a partir en el primer caso de cual predomina y cual depende. añadiendo una tercer variable que sería el potencial tecnológico, en términos de los países que disponen de investigación y desarrollo, de los que se maotendrán como receptores de la innovación, lo que traerá aparejado que si hoy los Estados Unidos dominan el mercado mundial v constituven la mayor inversión, será también la condición vital para mantenerla como potencia en el siglo XXI. El cuadro que detallamos a continuación sería tan sólo una aproximación al sistema de retos que hoy se enfrentan en el mercado mundial y otros pueden presentarse en el horizonte de la transición al nuevo milenio.(Cuadro 2)

El planteamiento anterior deriva a la necesidad de plantear escenarios donde las hegemonías reclaman validarse y la economía norteamericana actúe como gran regula-

Cuadro 2				
Relación de Ot	Relación de Oferta, demanda y tecnologla en el mercado mundial			
OFERTA	DEMANDA	TECNOLOGIA	ESCENARIO	
Deterrrea	Deterrréa	lmestigación y Deserrolo	Suponen productos indispenubles para el mantenimiento del monopolio armameniista, como producción de uunio enriquecido	
Dependiente	Deterrree	lreestgacón y Desarrojo	Siluación Iclual del mercado pelrolero, por parte de los países industriafes consumidores del crudo	
Determina	Deperderae	Investigación y Desarrollo	Mercado de la innovación tecnológica e ingeniería de procesos	
Dependiente	Deperdene	Investigación y Desarrotlo	Mercado de productos con tecnologias desplazadas por l. innovación.	
Determina =	Deterrrea	Receptores de tecnología	Propio d. los paises monoproductores, cuy. economla oscila por variaciones de la oferla o la demanda.	
Deperderse	Determina	Receptores de tecnología	Situación Helulli de 105 países receptores	
Detemwa	Dependiente	Receptores de tecrologa	Situación generada por lo. cáneles en particular l. OPEP, hoy sin efecto,	
Deperdene	Depemerae	Receptores de tecrobga	Condición de paises desplazados en el mercado de materias primas y componentes.	

dor del mercado mundial. De ahí que una modificación sustancial en el comportamiento del mercado Iraería consecuencias inmediatas a Norteamérica, algunas de las cuales podrían derivar al campo militar. 27

Narcotráfico

Un escenario diferente, por ser un riesgo a su seguridad interna, es el caso del narcotráfico, su situación desde el plano de Norteamérica tendria que reconocer que el motor que la impulsa a su consumo es la demanda y no la oferta, pese a que en el plano de su combate se busca regular mediante el control de la oferta que se genera en el exterior mediante cárteles. Un esquema de escenarios que podría configurarse es el de plantear la demanda en función de su crecimíento o disminución, resaltando que en el caso de disminuir supondría

mecanismos regulatorios al consumo, pues por ser la droga un producto de consumo constante, la falta del mismo generaría en menos de 24 horas su necesidad de satisfacción en los usuarios. El segundo campo de variables sería el mecanismo de producción de la droga cuyas variantes extremas serian a partir de productos de origen natural, como el opio o la cocaína o aquellos generados a partir de síntesis como el éxtasis o el crack. Como tercera variable tenemos el ámbito de su legalización mediante controles regulatorios al consumidor y sin mecanismos de promoción y el segundo caso sería mantener su condición actual de prohibición a la producción y al consumo.(Cuadro 3)

El relo más significativo de la drogadicción es que afecta el destino futuro de sus generaciones, el control del proceso de consumo tendría que enfrentar un enfoque diferente, pues se transfiere al exterior (oferta), la responsabilidad del problema; encara el problema de los enormes flujos económicos que se transfieren ilegalmente al exterior, en particular hacia la periferia y plantean el problema de la creciente ínfluencia que tiene el narcotráfico hacia los gobiernos de los paises productores, en lo que se ha dado en llamar la narcopolítica, por lo que el enfoque que actualmente se privilegia es el de enfrentarlo bajo una lógica militar y no de mercado.

Cuadro 3				
Escena	Escenarios de la lucha antidrogas para los Estados Unidos			
Demanda de consumo de drogas	Origen de 1. droga	Marco Legislativo	Escenario probable	
Aumento	Natural	Prohbcón al corsurro	Situación actual	
Disminución	Natural	Prohocén alconsumo	Escenario deseable para Norteerrérce.	
Aumento	Sintética	Prohibición al corswro	Situación emergente que cojocara la prodeccén dentro de os EVA y no en la periteria.	
Dismiración	Sintética	Prohibición al consumo	Situación actual por bs riesgos de algunas drogas para el consumdoe como el caso del crack.	
Auménio	Natural	Legaleacón	Princia fase de la legidración, por baja de los precios y control médico del usuario.	
Dísminución	Natural	Legaleae ón	Control de lenómeno de la drogadicción vía no rentabilidad de los cárteles y no prorrocón,	
Aumento	Síntética	Legalaacón	Primera fase de la legalización por control sanitario del usuario.	
Disminución	s intética	legalización	Control del fenómeno de la drogadicción y liquidación en unageneración.	
		·	1	

Escenarios militares para el poder norteamericano.

Un problema central de las potencias hegemónicas es el de su futuro, el cual está constantemente amenazado tanto por los enemigos reconocidos, como por las vulnerabilidades que puede abrirle el campo de situaciones no previstas, que alteran sustancialmente

su equilibrio y redefinen su papel en el escenario internacional ampliado. En esta lógica, el poder militar se manifiesta en armamentos, pero su expresión externa no le garantiza en sí el triunfo militar, ni siquiera la posibilidad de su uso indiscriminado o de la probabilidad de plantearse un uso discrecional del mismo, por los riesgos que tendría para el planeta en su conjunto. (Cuadro 4)

	Cuadro 4			
Escenario	Escenarios por armamento, nivel de respuesta y protagonistas			
Tipo de armamento para enfrentar el confficto	Nivel de respuesta del armamento a utilizar	Protagonista del entrentemíeete	Escenario probable y estrategia posible	
Convencional	No nuclear	Estados vs EUA	Sistema de guerras con estrategia convencional en las periferias	
Estratégico	No nuclear	Estados vs EUA	l y IJ Guerras Mundiales Centralidad del pensamiento de Clausewitz en sus diferentes interpretaciones	
Convencional	Nuckar	Estados vs EUA	Opción tomada por Estados Unidos contra Japón al finalizar la Segunda Gcerre Mundial	
Estretégco	Nucear	Estados vs EVA	Guerra entre potencias de primer orden. Estrategia de aproximación indirecta y vías disuasivas.	
Convencional	No nuclear	Regores, grupos, organizaciones o facciones vs EVA	Guerras insurgentes y movimientos de resistencia.	
Estratégico	No nuclear	Regiones, grupos, organizaciones o facciones vs EVA	Grup os guerrilleros con probabilidad de conflicto de larga duración, guerra de guerrillas, guerra de baja intensidad	
Convencional	Nuclear	Regiones, grupos, organizaciones o facciones vs EVA	Terrorismo contra instalaciones claves que contengan material nuclear combinadas con instrumentos de aka tecnología.	
Estratégico	Nuclear	Regiones, grupos, organizaciones o facceres vs EVA	Rebelión de núcleos de élite. Necesidad de modificar las claves y los sistemas	

Dentro de un esquema de posibilidades los Estados Unidos podrian entrar al siglo XXI con una relación combinada de estos escenarios, pues no son excluyentes, lo que sin duda podría generar situaciones de alta conflictividad y procesos de dificil solución si estos concurren y coinciden simultáneamente. En esta dirección la complejidad y la incertidumbre se darian cita y nos ofrecen la visión que el poderio más grande que ha conocido la historia mundial de todos los tiempos no puede garantizar para si en el futuro su propia existencia.

Riesgos y vulnerabilidades como esquema de futuro.

Si planteamos la composición actual de las fuerzas armadas norteamericanas, podriamos resumirlas en las siguientes cifras, de acuerdo a criterios convencionales, pues los estratégicos son un secreto de primer nivel: (Cuadro 5)

Su área territorial de defensa directa comprende 9,372,614 kms-, distribuidos en 50 Estados y su capital, con una población superior de 260 millones de personas, la mayor del continente americano y la tercera del mundo, lo cual

revela una cornposrcion pluriétnica y una diversidad humana formidable, que tanto a nivel intemo como externo plantea problemas y amenazas innumerables."

Si pudiéramos resumir los principales riesgos de la transición hacia el futuro inmediato tendríamos que reconocer que los más apremiantes serian:

- El cambio del personal político de las naciones aliadas en puntos neurálgicos, en particular en el medio oriente. donde es visible el agotamiento de las dirigeneias de esos paises y en otros casos puede producirse la muerte de estas figuras por edad, lo que plantea el relevo de las generaciones y lo más importante, la capacidad de asumir acuerdos históricos que representan una vertiente para mantener a los Estados Unidos como potencia hegemónica.

Una primera revisión de los actores del Medio Oriente nos revela que en Egipto, Nasser permaneció en el poder desde 1954 a 1970; Sadat que lo sustituyó de inmediato fue asesinado en 1981 y Hosni Mubarack ha permanecido desde entonces y enfrenta problemas internos de legitimidad. En Irak el interés norteamericano promovió frente a la revolución Irani a Sadam Hussein en 1979, siendo

	Cuadro 5	
	Composición de 'U, fue na	s armadas
Fuerzas de Tierra	Fuerzas aéreas	Fuerzas de m"
Ans	Air Force	Navy
Hombres = 761 ,000	Aviones de comhate = J. 100	Humbres = 800,000
Tanques = 16,000	Homhardercs = 520	rr, 47
Vehiculos pesados = 52,350	Transporte = 800	Suhmarinos 119
<u>Artificria = 8, 400</u>	Helicópte∉os <u>= 200</u>	FA('s - <u>,</u> U

Fuente: The World Armies, The workl navies, the world air forces, 1991

hoy el enemigo más significativo de Norteamérica en la región. La revolución iraní de 1979 a 1980, con la muerte de Khomeini. podrla entrar en la etapa de rutinización, pero cabe prever también la reactivación del proceso, si Estados Unidos se enfrentara al fundamentalismo islámico. En el naciente Estado Palestino, Yasser Arafat, líder desde 1965 del movimíento Al Fatah y dirigente desde 1994 de la autonomía Palestina, pero con severos problemas en cuanto al control de los procesos que constantemente se suceden y que podrían rebasarlo. En Kuwait la dinastia Sabah existe desde 1756, pero su legitimidad interna fue severamente cuestionada a raíz de la Guerra del Golfo. El Rev Husseim de Jordania fue investido desde 1952, pero hoy con cáncer terminal, su futuro no puede ser valorado de antemano. Finalmente Kadaffi en Libia se mantiene, desde 1969, v su agotamiento o muerte estará a la vísta en pOCO tiempo. 29 ·

La crisis no es menor en otras áreas del mundo, Filipinas después de la dictadura de Ferdinando Marcos, no encuentra punto de estabílidad. La reciente caída del Gral. Suaharto en Indonesia planteará tarde o temprano el problema de las alianzas, que no podrán fundamentarse en el anticomunismo. En cuanto a sus enemigos Kim il Sung de Corea del Norte murió y la sucesión por parte de su hijo no ha podido remontar la hambruna en que hoy se debate ese país. En cuanto a Cuba la permanencia de Fidel Castro por 40 años íninterrumpidas revela el problema de la sucesión, que no puede recaer en su hermano Raúl, por la exigencia de la pluralidad y la reunificación de la nación, cuando Fidel ya no esté en el poder.

El segundo problema inmediato es el del enfrentamiento con estructuras de creencias, con ello queremos advertir que un país que al igual que el imperio romano mantuvo libertad de creencias, cayó abatido a la larga, cuando se planteó la lucha contra los primitivos cristianos. El primer enfrentamiento lo libró en su embajada en Teherán en 1980, consiguiendo su liberación después de 442 días, tras de un frustrado rescate. Continuaron con el atentado a las Torres Gemelas en 1982 en pleno Nueva York, y prosiguen con actos donde los movimientos islámicos se mueven al menos en Asia y África contra el interés norteamericano.

Tal enseñanza es importante en la medida en que los ataques por parte de fundamentalistas, podrían llevarlo a un callejón sin salida, los acontecimientos del verano de 1998 en Dar es Salam, Tanzania v en Nairobi, Kenia, donde resultaron demolidas sus embajadas y un número de centenares de muertos y heridos, llevaron a una apresurada respuesta en Afganistán y Sudán en contra de la presunta organización fundamentalista, pero el mundo musulmán comprende un núcleo significativo de seguidores en el continente asiático y africano y este hecho de ser soslayado hundiria a los Estados Unidos en una guerra indefinida y sin un entorno preciso, donde no encontraría reposo, ni lugar seguro, tanto a sus ciudadanos, como a su amplia gama de intereses que se proyectan en cualquier lugar del globo.

Una tercera situación inmediata son las sucesivas crisis financieras, que hoy abarcan no sólo los mercados emergentes, sino las poderosas economías asiáticas y cuya resolución no podrán los Estados Unidos eximirse de participar, o de absorber sus efectos, por la tendencia a la globalización en que hoy se mueve el planeta, cierto es que las crisis son en extremo violentas y también que la tendencia a la recuperación de los sectores más flexibles es en plazos relativamente cortos, en comparación con lo que ocurria antaño, pero los residuos arrastran situaciones imprevisibles y liquidan corporativos que hasta hace algunos años se consideraban inconmovibles.

En el ámbito estrictamente militar los escenarios de los cuales podría participar Estados Unidos son en extremo complejos, no dependen por tanto de manera exclusiva en su arsenal atómico o en su poderío militar, el riesgo mayor es la imposibilidad de someter un mundo complejo y lleno de incertidumbre a una sola dirección, pues los camínos únicos. no existen y la coacción enfrenta el problema de actores no sólo estatales, sino de naturaleza política que se generan en tomo a la sociedad civil de donde emergen.

En cuanto al ámbito interno Estados Unidos ha enfrentado su guerra de independencia en el siglo XVIII, la Guerra de Secesión 1861-1864. a la que siguieron las guerras indias y la conquista del Oeste. El siglo XX iniciacon los movimientos radicales de corte anarquista, que la mafia se encargaría de atenuar y liquidaren la década de los veinte; la lucha por los derechos civiles y contra la guerra de Vietnam es hoy considerado aún como un problema de conciencia no resuelto del todo y la creciente migración latina parece ser un escenario de largo plazo a encarar en su territorio, para alcanzar la necesaria coexistencia entre sus minorías.

El riesgo definitivo sería la constitución de potencias emergentes, las que pueden surgir de sus antiguos aliados, en cuyo caso tendríamos que conformar un marco de nuevas amenaz.asa su hegemonía y una nueva visión de competencia política, ideológica y militar. Relación Estados Unidos v México en torno a nuestro concepto de Seguridad Nacional.

Para México, cuya vecindad inmediata nos lleva a compartir más de },OOl) kms. de frontera común, con una población estimada en 7 millones de personas de origen mexicano que radican en Nortearnérica, con un flujo migratorio de población de ilegales y con una larga serie de agravios que fueron descritos parcialmente en este trabajo, la situación se nos presenta como algo altamente delicada:

- Desde el punto de vista militar, Estados Unidos sería nuestro principal objetivo a enfrentar. pero tal situación es impensable por la asimetría de fuerzas, lo que no se puede plantear como un escenario siquiera imaginable por parte de nuestras fuerzas armadas.
- Nuestra dependencia en lo militar en los ámbitos: doctrinario. organizacional.rccnológico y de inteligencia, nos ofrece el riesgo latente de mantenernos en una situación semejante en un mundo en cambios. La Doctrina de la seguridad hemisférica sometió a toda América Latina a una cruzada anticomunista impresionante.
- Si observamos el mapa de vulnerabilidades del territorio mexicano resulta paradójico que un país como México. con recursos tales como petróleo; costas entre dos océanos; vecindad con Estados Unidos; istmo natural interoceánico, vital en un momento en que en 1999 el Canal de Panamá volverá a la seberania de su país de origen. sin que existan rutas alternas que alimenten el enorme flujo de comercio interoceánico que se desarrolla en la región por los nuevos acuerdos comerciales; que dispone de plataforma marítima y pesquera, para no mencionar otros rubros. al

parecer no cuenta con escenarios claramente definidos para situaciones que impliquen la disputa y defensa de sus recursos, particularmente cuando países de otras latitudes disponen de importantes e impresionantes fuerzas militares para ello.

- Nuestra doctrina de Seguridad Nacional no puede responder por tanto al interés de una potencia, los riesgos están a la vista en el siglo XIX, y la Guerra de Texas, la Guerra de 1847 Yla Mesilla, serian la pérdida territorial más importante del país. Continuarían en el periodo revolucionario impulsado por el interés norteamericano contra Díaz; seguiría con el pacto de la embajada, pero en pleno conflicto de la primera Guerra el propio Victoriano Huerta pasaría de aliado a enemigo y su caída sería impulsada por el mismo interés que lo elevó, llevando a cabo la invasión de Veracruz, -obligándolo a su salida y muriendo después en una prisión militar norteamericana.

La guerra secreta con México" continuó y el telegrama Zimmerman a Carranza es una muestra de las presiones por convertir al país en un juguete de los intereses de las potencias. Incluso mas allá del conflicto los Tratados de Bucareli mantuvieron el interés norteamericano por encima de las reivindicaciones agrarias, y a raíz de la prohibición que desde 1919 a 1934 mantuvieron los Estados Unidos. en la que corrompieron a nuestros generales ubicados en las fajas fronterizas para convertir las puertas del país en los prostíbulos, casinos y cantinas que no podían tener los norteamericanos de la frontera sur. Nuestra intervención en la Segunda Guerra Mundial sería la garantía de resguardar el interés norteamericano impidiendo su uso por parte de las potencias del Eje, por lo que mantuvo su territorio libre de destrucción enemiga. En la posguerra México avanzó en la linea del

anticomunismo y sus efectos contra los movimientos en favor de reivindicaciones populares llevaron en los cincuenta y sesenta a profundas represiones.

En el plano más inmediato la situación del narcotráfico afecta de manera profunda nuestras relaciones, con la existencia de poderosos cárteles, que no sólo están buscando la competencia en el poderoso mercado norteamericano, sino que hoy extíenden su influencia hacia crear un mercado de estupefacientes en México, lo cual podría darnos problemas de seguridad interna a largo plazo.

La pluralidad del mundo que hoy emerge plantea la necesaria distancia entre el interés norteamericano y el nacíonal, la ínexistencia de esa falsa identidad, más que manejarla como un conflicto que nos Ilevaria a presiones y enfrentamientos ínnecesarios e inútiles, reclama que los efectos adversos derivados de la proximidad con Norteamérica sean compensados por una estructura que aproveche y reconozca los campos que hoy se abren a la nueva econornía mundial en surgimiento; que reconozca la pluralidad como base de ejercicio democrático y modele su esquema de seguridad como campo activo de la sociedad.

El siglo XX nos ilustra con múltiples ejemplos los elevados riesgos que corre un país que deposita su seguridad en otro, por poderoso que éste sea. Ninguna nación puede garantizarse un esquema de futuro y menos hacerlo con otros. Más aún el triunfo de sus intereses no representa la concreción de los correspondientes a quienes los secundan. La experiencia más inmediata está ilnstrada por el destino reciente de los regímenes aliados de la Unión Soviética, algunos de los cuales se han desintegrado, o aquellos otros que

- como en el caso cubano - aún se mantienen, pero están en crisis y en la antesala de cambios inntinentes.

La lógica de la hegemonía mundíal debe planteamos como premisa básica, que las condiciones que hicieron a Estados Unidos de América cobrar presencia como nación en el siglo XVIII, en medio de la competencia de los Imperios Inglés, Francés y Español, posteriormente desarrollar su capacidad expansiva que le llevó a la conquista territorial durante el siglo XIX y a mantener una presencia activa en el mundo como antesala de la potencia que de emergente es colocada como la primera del mundo en nuestro siglo, no pueden repetirse o mantenerse de modo indefinido. La caída de una gran potencia o su declive es algo que todo estudioso del poder militar debe tener en cuenta y en particular es indispensable para quienes la contemplamos desde la frágil línea fronteriza que nos separa, pero cuya caída repercutiría de inmediato sobre nuestra nación.

<u>Bibliografía selecta sobre las Fuer-</u> zas Armadas Norteamericanas,

Richard Natkiel, 20th Century Warfare, London, Bison Book, 1986, 256 p.

Richard Natkiel, Atlas of American Wars, Hong Kong, Bison Book, 1986, 160 p.

James Dorman, The LJS War Machine, New York, Salamander Book, 1978, 271 p.

Chris Bishcp. Vietnam war Diary, 1964 1975, London. Military Press, i990. 251 p.

Wall Lang, United States Military Almanac, Madrid, Salamander Book, 1989, 175 p.

Giovannni Captara, The complete Encyclopedia of Space Sarellites, New York, Portland House. 1986, 219 p. Bill Yerme. Ihe History of the liS Air Force, Hong Kong, I3rompton, 1990, 225 p.

Miller, Kenncdy. Jordan. Richardson. The **Balance** of Military Power. New York, Salamander Book, 1981.208 p.

Bob Woodward. Las guerras secretas de la CIA, México, Grijalbe, 1988.474 p.

Gregorio Selser, Informe Kissinger contra Centreamenca, Mexico. el Dia. 1984. 313 p.

Fredcrick Standwood, **The Gulf War**, London, **Mallard** Press, 1991, 153 p.

David Pahl, Space Warfare and Strategic Defense, Hong Kong, 13ison Ilook, 1987, 191 p.

Thomas Siefrmg. United States Mariners, London, Bison Book. 1979, 192 p.

Richard Humblc. US Navy, Belgrado, Arco, 1985, 142 p.

James Morris. History of The US Arrny, Hong Kong. Brompton, 1990. 224 p.

Nigel Elynn. War in Space, Madrid, windward. 1986, 104 P

Richard Friedman el al. Advanced Thechnology warfare, London. Salamander Book, 1985. 208 p.

Harry G. Summers Jr, Sobre Estrategia. Mexico, SDN. 1984, 280 p.

. On Strategy 11, A critica! analysis of the Gulf War, New York, Del! Book, 1992, 302 p.

- The New World Strategy. A military Potice for America's Future, New York, Simon & Schuter, 1995, 270 p.

Ray Bonds. The Modem American Weapons, London. Salamander Book, 1986, 480 P

Richard O. Neill, Modern **US Army.** London. Salamander Book, 1984, 160 p.

Miguel wioncrek. Guerra de las Galaxias ¿ Realidad o ficción", México. FCE-UNAM, 1987. 163 p.

JMNA. 1992, Joint Military Net Assessment. washington. Secretary of Dcfense, 1992, 112 p.

Gerard Parshall. The Strategist of war, en US News & World Report. Match 16, 1998, p.50-70.

Ray Chne et al, The Intellingence War, London. Salamander Book. 1987,224 p.

Notas:

- Profesor Titular C de Tiempo Completo del Departamento de Econornia de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Natkiel, Richard. Atlas of American Wars, Hong Kong, Arch Cape Press, 1986, p.8-JI.
- 2. Ibidem, p. 19.
- 3. lbidern, p. 20-29,
- 4. Walt Lang, United States Mititary Almanac, New York, Military Press, 1989, p. 7.
- Potnsett, LR.• Notas sobre Mexico, México, Editorial JUS, 1973, p. 21.
- 6. Natkiel, R, op cit, p. 30-31.
- 7. lbidem, p. 30-33 Y Wait Lang.. op cit, p. 34-35.
- , 8. Wait Lang, op cit, p. 58-61.
 - 9 Natkiel, Richard, Atlas of 20th Century Warfare, London, Bison Books, 1982, p. 28-65.
 - 1O.Garduño, Guillermo, Fuerza de Elite, en Estrategía, Desarrollo y Política Económica, México, UAM1, 1989, p. 83. cfr. Max Walmer, Modem Elite Forces, London, Salamander Book, 1984. p.. 104-150.
 - 11.Hart, Lydell, Estrategia de aproximación mdirecta, México, SON, 1987, p. 376.
 - 12. Wionczek, Miguel, Guerra de las galaxias, Guerra de galaxias, ¿ Realidad o ficción ?, México, UNAM FCE, 1987, p. 9.
 - Natkiel, Richard. Atlas of American wars. op cit. p
 147.
 - 14. Bisbop, Chris, Vietnam War Diary, Hong Kong. Military Press, 1990, p. 9 Y Wait Lang, U.S. Müitary Almanac, op cit, p.168.

- 15.Hart, Lydell, Estrategia de op cit. p. 11
- 16. Ibidem, p. 246 251.
- 17. Klare, Michael, et al, Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80, México, Grijalbo, 1990, p. 20.
- t8. Magnunson. Edward, The Fall Guys Fights Back. en Time, July 20,1987, # 29, p.8-11.
- Natkiel, Richard, Atlas of American Wars, op cit. p. 156.
- 20. ibidem, p. 157.
- 21.Un articulo descarnado sobre la ocupación de Panamá aparece en Robert K. Brown, US Werriors. en Soldierof Fortune, vol. 15, # 4 april, 1990, p. 55-61.
- 22. Sumrners. Harry, A critical Analysis. cf the Gulf War, New York, A Dell Book, 1992, p. 268-294,
- 23. Pahl, David, Space Warfare and Strategic Defense, London, Bison Books, 1987, p. 162·169.
- 24. Arkin, Wiüiarn M., Troubled waters: The Navy's Agressive war Strategy, en Thechnology Review, MIT, January 1989, vol. 92, # 1, p. 54-63.
- 25. Walmer, Max, Modero Elite Forces, op cit, p. 146-150, James E,
- 26.0 orman, James E., US War Machine, New York, Salamander Book, p. 1978.p. 26.
- 27, Kissinger, Henry "Clinton's wortd", Newsweek, February 1, 1993, p. 14-17.
- 2R.Almanaque Mundial, 1996, Méx:ico, Televisa, 1995, p.333.
- 29.Vid. Alain Duret, Oriente Medio, Cnsis y Desa-Ilcs, Barcelona, Salvar, 1995, p. 215-250.
- 30. Katz, Ftiedrich, La Guerra Secreta en México, Tomo 11, México, Editorial ERA, 1984, p. 229-253.

El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas

José Luis Piñeyro'

I. Texto y contexto socio-político del tema

presente ensayo pretende ofrecer una evisión de la relación entre narcotráfico v seguridad nacional. El análisis está centrado en los cambios de la última década en el nexo narcotráfico-seguridad nacional de México. Se hace un balance de las transformaciones recientes de la relación con los Estados Unidos combate conjunto el en antinarcóticos, e igualmente se hará una sucinta evaluación de la efectividad de la estrategia binacional de la llamada "guerra a las drogas" de acuerdo con los indicadores gubernamentales v con los no convencionales. Finalmente se presentarán las últimas tácticas propuestas por la Unión Americana para enfrentar el multidimensional fenómeno del narcotráfico

A lo largo del artículo están implícitos una serie de elementos y supuestos que resulta necesario explicar para una mejor comprensión del mismo. En primer lugar, consideramos que el narcotráfico, durante los años ochenta, representaba más bien una amenaza a la seguridad del gobierno federal (o de ciertos gobiernos estatales), no se había

conceptualizado como problema de seguridad nacional. Hoy en día se percibe como amenaza múltiple que impacta en la salud pública (extendida drogadicción), la legítimidad social de algunos delincuentes (Identificación de amplios sectores sociales con los narcotraficantes) frente a las organizaciones del gobierno, de seguridad pública (protección a la integridad física personal o familiar y a las diversas formas de propiedad) para las actividades diarias (laborales, empresariales o agrícolas) de distintos sectores sociales.

En suma, la lucha contra las organizaciones de narcotraficantes inició más por razones de seguridad del gobierno federal (o de algunos estatales) dado que en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) respectivos y en los convenios bilaterales firmados con Estados Unidos o multilaterales con otros países, el gobierno mexicano concebía al narcotráfico corno una amenaza, se comprometía a combatirlo como obligación jurídica plasmada en los acuerdos ya celebrados.

Todo lo anterior estaba y reforzado por la presión de los Estados Unidos a través de una gama de presiones diplomáticas, económicas y militares para intensificar la batida antinarcóticos en México y sanear diversos aspectos o tácticas deficientes (corrupción, coordinación, equipo, etc.) que se suponía existian entre las fuerzas de seguridad mexicanas y permitir así una mayor injerencia estratégica y logística en la misma.

La situación descrita empezó a cambiar a principios de los años noventa y especialmente a mediados de tal década. El narcotráfico retó, articuló y permeó de forma dramática y profunda las tres dimensiones de la seguridad: la de la nación, la del Estado y la del gobierno federal mexicanos. Un autor caracterizaba el crecimiento del narcotráfico como amenaza de la siguiente manera:

"También cada día sabemos que en muchas regiones del pais, el narcotráfico está sustituyendo las obligaciones del Estado. Con el dinero dei narco, miles, y quizá ya millones de compatriotas han conseguido el derecho a divertirse, el derecho a enriquecerse, el derecho a trabajar, el derecho a comer. Estos derechos, amparados por la constitución y por años defendidos por el gobierno, están alejados de los intereses oficiales. Hoy. esos derechos se consiguen delinquiendo.

En conclusión. el complejo problema de la debilidad del Estado mexicano se puede entender, entre otras explicaciones, en razón inversamente proporcional a la fuerza del narcotráfico, a la debilidad de las élites regionales yola confluencia de intereses de políticos y mafiosos ".'

Otra situación que conviene subrayar es que la cesión múltiple de espacios del gobierno de Zedillo a la contraparte norteamericana en el combate a las drogas no sólo obedece a la convergencia estratégica con la Unión Ame-

ricana (esto es, el que para ambos gobiernos el tráfico de narcóticos es un peligro para sus seguridades nacionales) sino que sobre todo responde a Ia creciente debilidad del Estado nacional mexicano frente al coloso del norte. Esta debilidad proviene de las tendencias globalizadas y de la dependencia múltiple (financiera, comercial y alimentaria) que se convierte en un instrumento efectivo de presión o negociación de cara a las tradicionales controversias bilaterales (narcotráfico, migración ilegal, comercio «desleal» y mayor apertura económica y acceso a energéticos) con el gobierno de México.

El ensayo recrea y aborda la aparente doble paradoja que implica el combate a las drogas que se sintetiza en la tendencial disgregación de un pilar básico del Estado mexicano: las fuerzas armadas, y la falta de cohesión de la nación frente a ciertas instituciones del Estado por la corrupción, expansiva pobreza extrema, aumento del desempleo, criminalidad creciente, ilegalidad estructural recorren el cuerpo social, atentando contra el normal funcionamiento y reproducción del Estado nación mexicano.

Tanto la estrategia norteamericana como la mexicana de combate a la criminalidad organizada' y en particular al narcotráfico, no mencionan o subestiman las raices estructurales que retroalimentan las redes de narcotraficantes para formar y reclutar el silencioso ejército de productores, vigilantes, transportistas, distribuidores, asesinos y delincuentes de cuello blanco de las finanzas y de la alta política.

Ciertamente, como afirman voceros gubernamentales y empresariales, la prolongada crisis de valores (religiosos, cívicos y familiares)

nacionales contribuye a la propagación y fortalecimiento de los barones de la droga. pero, para paises como México. el sustrato diario de inseguridad económica pennanente nutre la inseguridad pública.

La delincuencia ocasional de sobrevivencia se apoya en la delincuencia profesional organizada y está en los espacios de impunidad e ilegalidad institucionales.

Al gobierno de los Estados Unidos no le corresponde superar las terribles condiciones materiales y morales en que viven amplios segmentos de la nación mexicana. ni corregir los espacios de ilegalidad e ilegitimidad que recorren y corroen al Estado. Sin embargo, lo que se perfila es que estamos haciendo una tarea antinarcóticos que en lo principal afecta al vecino Estado-nación. Seria por 10 tanto benéfico proponer un trato financiero y comercial preferencial para atenuar las desastrosas condiciones de vida de la nación, o bien. replantear la conveniencia de seguir por la ruta represiva a las drogas y continuar con un gasto policiaco y militar multimillonario en plena crisis productiva.

En documentos oficiales mexicanos y norteamericanos se subestima el nexo economía (especulativa y excluyente) y descomposición social y pobreza. Esto, sin embargo, es conocido por las agencias multinacionales en un documento de las Naciones Unidas se establece que: "Las organizaciones traficantes más fuertes parecen caracterizarse por. .. una afluencia aparentemente inagotable de personal dispuesto a desempeñar las tareas más serviles lo que proporciona a la industria un insumo fundamental para su crecimiento casi constante: mano de obra barata.'

11. Ayer y hoy: el narcotráfico: ¿amenaza a la seguridad nacional?

Hace casi diez años una especialista en narcotráfico consideraba que el asunto no representaba una amenaza o problema de seguridad nacional para México.'

Diversas razones apuntalaban tal argumento. En primer lugar, se afirmaba que existía identidad de intereses entre la nación y el Estado. o lo que es lo mismo la seguridad nacional era entendida como sinónimo de seguridad del Estado. La segunda razón esgrimida era la ausencia de amenazas externas a la seguridad nacional tanto de presencia significativa de narcotraficantes extranjeros como de policías norteamericanos de la DEA que pusieran, ambas organizaciones, en riesgo la integridad territorial v la soberania nacional. En tercer lugar, se argumentaba que privaba un escaso consumo interno de drogas en la población y no constituía un problema de salud pública; en cuarto término señalaba que tenian poco impacto los narco-dólares en la economía y las finanzas mexicanas. Por último, se subravaba que prevalecía un bajo recurso a la violencia por parte de los narcotraficantes aSI como una reducida presencia e influencia de los mismos en el gobierno y el Estado mexicanos.

Desgraciadamente. una década después el panorama descrito evolucionó en direcciones poeo deseables que se observan en las siguientes tendencias;

Una distribución regresiva o hiperconcentradora del ingreso, auspiciada por dicho modelo.' El disminuido gasto dedicado a la satisfacción de servicios sociales (educación, salud. alimentación, etc.), especialmente al combate a la pobreza.' El desempleo creciente por no hablar del subempleo. El peso de la enorme, expansiva e impagable deuda externa en aras de la cual se sacrifica distintas necesidades básicas de la nación y del conjunto del sistema económico.' Todo lo anterior sin tomar en cuenta la riqueza humana nacional desperdiciada y exportada a Norteamérica mediante la constante y creciente migración de miles de compatriotas que contribuyen a acrecentar el poder nacional del vecino pais a pesar de todo lo que allí se argumenta en sentido contrario.'o

Con respecto a la presencia de extranjeros ya sean narcotraficantes o agentes de la DEA, la situación actual ha cambiado drásticamente. El narcotráfico nacional e internacional no es una amenaza a la soberania nacional en el sentido de tender a generar espacios territoriales auténomos a la acción del gobierno y el Estado mexicanos, con capacidad de respuesta paramilitar y base de apoye social amplia, aspectos que pondrían en entredicho las instituciones estatales policiacas, militares, judiciales y de asistencia social, entre otras. La temida tendencia a la autonomización territorial promovida por el narcotráfico no sucedió, aunque si cuenta con organizaciones paramilitares y cierto apoyo social. Las cosas fueron por otro camino.

Lo que se dio fue la "narcopenetración" amplia de las organizaciones gubernamentales y la estructura del Estado de forma tal que, como afirma un reporte confidencial de inteligencia militar, en México se dio una colombianización al revés: "en Colombia donde los cárteles utilizan a los funcionarios públicos para la realización de sus actividades ilícitas, en México, los cárteles son utilizados por el narcopoder,

constituido por personajes de renombre nacional"."

En lo referente al despliegue de agentes de la DEA en México, la historia es vieja como lo demuestra un ensavo reciente," pero, ésta es cada vez mayor v más sistemática v puede denotar varias cosas: 1) incapacidad del sistema judicial para procesar y encarcelar a grandes capos, como se perfiló con la extradición de Garcia Abrego a Estados Unidos, 2) desconfianzaen los cuerpos policiacos mexicanos en las labores de recopilación y análisis de información sobre el narcotráfico, 3) incapacidad operativa policiaca de persecución y arresto de narcos, y 4) deterioro de las instituciones civiles del Estado para frenar las presiones externas a fin de que se asimile la estrategia antinarcóticos norteamericana. También puede ser una combinación de todas las causas mencionadas

Cabe apuntar que el debilitamiento -íe la posición mexicana respecto a la DEA, se perfiló, entre otros acuerdos y concesiones, según revela un documento oficial norteamericano" cuando en julio de 1997 se autorizó aumentar el contingente de miembros de la DEA con otros seis agentes especiales y otros seis del FBI, los cuales fungen como enlace con las Fuerzas de Tarea Fronterizas Binacionales Antinarcóticos

Otro aspecto que al principio del artículo destacamos y era el bajo consumo interno de drogas también ha cambiado y crecido de forma preocupante. Es ya un problema de salud pública creciente con impacto considerable en los costos del sistema judicial, penitenciario, sanitario y educativo nacionales. Además, cabe destacar los costos morales y sociales de la drogadicción en términos de contribuir a

la disgregación familiar, la vinculación con la criminalidad y a otros. 14

El Estudio-Diagnóstico del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a la Drogas (GCAN) reconoce el crecimiento de la drogadicción (especialmente a la mariguana e inhalantes) entre la población juvenil, tanto en la estudiantil como en los niños de la calle yjóvenes pandilleros. De 1990 a 1995 sólo en los Centros de Integración Juvenil se atendieron a cerca de 37 mil pacientes de primer ingreso."

Habria que señalar que las cifras de los centros de rehabilitación privados, así como el aumento de la drogadicción infantil y el crecimiento de la drogadicción en general ya no sólo se da en ciertas ciudades fronterizas en las grandes ciudades y centros turísticos, sino también en ciudades medias y pequeñas e incluso en las áreas rurales. Sólo en la ciudad capital de México, el gobierno informa del aumento sin precedente de la drogadicción de 1993 a 1998. Por ejemplo, el consumo de cocaína entre jóvenes de 14 a 24 aijos pasó de)2.2 a 40 por ciento." Además, la procuraduría capitalina reporta que de 8000 escuelas de los distintos niveles educativos se han detectado 280 donde se consumen drogas con frecuencia y con aumentos constantes en dicho consumo." Un periodo más amplio muestra tendencias más alarmantes: de 1989 a 1998 el consumo de cocaina y diversos alucinógenos aumentó en 1000 por ciento según datos de la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa."

Sobre el impacto de los narcodólares en la economía y las finanzas de México la situa-

ción también ha cambiado durante la última década, aumentando el peso de los mismos en la estructura productiva y financiera. No existen estudios pormenorizados acerca de la importancia de los narcodólares y su impacto especifico en las diversas ramas de la economía, sólo se mencionan cifras aproximadas del lavado anual de dinero" y los sectores productivos como: la industria constructora de vivienda, de servicios (bancos y bolsa de valores), turistica, gastronómica (restaurantes) y de bienes raíces como casas de lujo, ranchos y agroindustrias. Empero, sobre el particular, el informe antes citado considera que el lavado de dinero es el nivel que representa mayores riesgos para el Estado, pues permite que los narcotraficantes empleen su poder económico para amenazar al gobierno o imponerle condiciones.

Sobra decir que el recurso a la violencia por parte de los narcos ha ido en aumento constante. Esta escalada comprende presumiblemente desde los homicidios del cardenal Posadas, el candidato presidencial Colosio, el dirigente priísta Ruiz Massieu pasando por exprocuradores, comandantes judiciales y militares hasta numerosos ajusticiamientos de personajes menores o personas comunes por pertenecer a, o luchar contra, el narcotráfico. Sólo en el primer semestre de 1998 la escalada de asesinatos vinculados al narcotráfico se estima en más de 2000 muertos, cifra proporcionada por las policías judiciales y los ministerios públicos de los estados, donde destacan los de Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Nayarit, Jalisco y el Distrito Federal."

Ill. Narcocorrupción y militares en México

No es nueva la masiva y permanente participación militar en el combate al narcotráfico (localización v deshierbado de sembradíos. arresto de narcotraficantes, decomiso de armas y vehículos aéreos y terrestres e incineración de droga)." Sin embargo, durante los últimos cuatro años, dicha participación ha presentado cambios cualitativos importantes como son: llevar a cabo acciones de persecución y arresto de grandes y medianos capos, mayores labores de recopilación de información, planeación y dirección de operativos antinarcóticos y participación selectiva y restringida, a través de medianos y altos mandos, en la mayoría de las corporaciones policiacas estatales, en la Procuraduría General de la República, en el desaparecido Instituío Nacional de Combate a las Drogas, en los aeropuertos" y carreteras y en el sistema penitenciario.

La justificación gubernamental de carácter macro para este aumento de las funciones asignadas al personal militar es que el narcotráfico representa un problema de seguridad múltiple, porque atenta contra las instituciones del Estado (a través de cuerpos paramilitares y de una red de lealtades, en especial regionales, ilegales e ilegítimas), contra la salud pública (mediante la creciente drogadicción juvenil e incluso infantil todavía geográficamente ubicable) y contra convenios internacionales para la lucha antinarcóticos (donde las presiones de Estados Unidos preponderantes) acordados por el gobierno y el Estado mexicanos. A nivel micro la presencia castrense encuentra su razón de ser en la enonne corrupción estructural e ineficiencia profesional de las corporaciones policiacas, tanto en términos de inferioridad logística, planeación y coordinación de las mismas, así como de equipo y armamento, Por último, se argumenta el descrédito social y político de tales corporaciones.

Los primeros efectos del contacto pennanente de la milicia con un medio tan disgregador como es el narcotráfico han comenzado a afloraro El conocido caso del general Gutiérrez Rebollo, como ejemplo de colusión y corrupción, puede ser la punta de un amplio témpano donde coexistan: sordas pugnas de corrientes de militares profesionales e institucionales y de narcomilitares, casos de desmoralización e incluso indisciplina por desconfianza en ciertos mandos al considerar que los costos en heridos y muertos no valen la pena en una guerra perdida de antemano, de situaciones de descontento dado el riesgo de desprestigio de la imagen pública de la milicia, etc.

Sobran opiniones calificadas que han señalado con diversos tonos lo mismo: significó un
colosal error histórico involucrar a las fuerzas
armadas en la batida antidrogas. Empero, ante
los hechos consumados, sólo cabe tomar
medidas correctivas de corte más amplio y
desde una visión propositiva. Esto es, la lucha antinarcóticos en México ha tenido un
enfoque policiaco-militar que privilegia las
labores de detección, persecución y represión
en detrimento de labores de igualo mayor
importancia, estas son: las acciones de prevención política extensa, amplia participación
social e integral injerencia institucional.

En nuestra opinión, no habrá avances significativos en la guerra antinarcóticos si no se realiza una profunda reforma-reestructuración del poder judicial federal donde agentes del ministerio público, jueces y auxiliares sean profesionales honestos, eficientes y expeditos frente a delitos contra la salud. No basta la actualización o tipificación de nuevos delitos y aumentar las sanciones y penas correspondientes para abatir la narcodelincuencia, ni tampoco es suficiente la creación de fiscalias especiales y autónomas para perseguir tales criminales. La injerencia de comisiones del poder legislativo en general en la reestructuración del poderjudicial es básica así como en particular en la supervisión del funcionamiento de las fuerzas armadas en la batida antinarcóticos."

De igual forma, resulta impostergable la profesionalización de los cuerpos policiacos estatales para, de forma paulatina, reducir la participación militar en labores contra narcóticos y considerar la propuesta de la anterior Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados en el sentido de crear una Gendarmería Nacional similar a la de Francia."

Las campañas de prevención o sensibilización social sobre el amplio y complejo problema conformado por el narcotráfico-drogadicción devienen son acciones básicas." Los espacios de participación social amplios y constantes resultan imprescindibles. Los partidos politicos nacionales, 'sindicatos de empresas e industria, diversas iglesias, universidades públicas y privadas, asociaciones empresariales a través de reuniones, seminarios, conferencias, etc. son actores sociales clave para reducir el impacto del fenómeno, además del apoyo de los medios masivos de comunicación que deben jugar una función de utilidad pública como les corresponde de acuerdo con la Ley.

Romper la estrecha y cerrada visión policiaco-militar para enfrentar al narcotráfico es desde nuestro punto de vista lo mejor para los intereses de la nación, para la salud del gobierno y para las propias fuerzas armadas como instituciones del Estado. Romper asimismo con las múltiples injerencias de los Estados Unidos en la soberanía nacional so pretexto del narcotráfico, es lo más saludable y económico para la fortaleza del Estado nación mexicano. Saludable porque se evitan viejas ambiciones como la persecución territorial v aérea en caliente de narcotraficantes cn territorio mexicano, el sobrevuelo norteamericano en el espacio aéreo nacional, el reabastecimiento de aviones oficiales civiles v militares v la supervisión v condicionamiento del uso del material aéreo donado o vendido, las acciones marítimas conjuntas en aguas mexicanas. Económico porque seevitarían los costos de entrenamiento masivo de policías v militares mexicanos en Estados Unidos (recién se anunció la próxima partida de un contingente de 1500 soldados), la adquisición de armamento y material de alta tecnologia asi como la compra de refacciones para el mismo, entre otros aspectos.

Empero, el círculo cerrado interno y externo del combate al narcotráfico no puede romperse sólo con voluntad politica colectiva, se requiere cambiar las difíciles condiciones económicas en que viven y se reproducen considerables segmentos poblacionales, pues tales condiciones son un inmejorable ealdo de cultivo para la proliferación del virus del narcotráfico. Pueden multiplicarse las aeciones militares nacionales y binacionales, avanzar la reforma del Estado y realizarse campañas de concientización, pero, si no mejoran las condiciones de vida de la nación el narcotráfico se convierte en opción de vida para numerosos sectores sociales y tiende a dividir la nación y erosionar al Estado y en especial a las fuerzas armadas de México.

Para los intereses de los Estados Unidos un proceso como el anterior dependerá de los

intereses específicos de seguridad nacional a satisfacer. Después de todo, la última invasión militar a Panamá se justificó en gran parte por la necesidad de arrestar al macronarcotraficante general Noriega, pero, al poco tiempo el narcotráfico nadó como pez en el agua en aquel país y nada pasó de beneficio real para la nación y el Estado de Panamá.

IV.El combate binacional al narcotráficoa futuro

En este estado de cosas, cabe preguntarse ¿qué han propuesto los Estados Unidos para ayudar a combatir el narcotráfico en México y qué han hecho y aceptado las autoridades federales mexicanas?

Las propuestas y asistencia norteamericanas parten de una evaluación positiva en lo general de la acción antinarcóticos mexicana. En primer lugar, se evalúa la voluntad politica presidencial de combatir el narcotráfico entendida como: la aprobación expedita de leyes anticrimen organizado, el impulso para la legislación antilavado de dinero, las órdenes para la remoción de medianos y altos mandos civiles y militares corruptos, la creación de nuevos grupos de investigación y operativos (1998), la disposición para la firma de convenios bilaterales, entre otros aspectos."

En segundo lugar, se evalúa la eficiencia operativa, es decir, el aumento en las confiscaciones de cargamentos de drogas, propiedades y cuentas bancarias, la erradicación de plantíos, el número de arrestos de narcos nacionales y extranjeros, asi como de grandes capas, la confiscación de armas y transportes terrestres y aéreos, el saldo de heridos y muertos en combate. En tercer lugar, además del frente operativo, se evalúan a futuro las ac-

ciones preventivas y las concesiones: mayor intercambio de información binacional interagencias (DEA-PGR) e interinstitucional (Departamento de Defensa-Secretarias de Defensa y Marina) (Departamento de Estado-Secretaría de Relaciones Exteriores), la aceptación de entrenamiento policiaco militar por agencias norteamericanas, de equipo militar antidrogas, de sobrevuelos en territorio nacional, de reuniones conjuntas de cuerpos especializados de alto nivel, de acciones policiacas o navales binacionales antidrogas, entre otros elementos a mencionar.

El gobierno ha contemporizado con todos y cada uno de los aspectos mencionados y por tanto se hace una ponderación favorable en el documento oficial norteamericano antes mencionado. Aun así, en mayo de 1998 se da a conocer de forma espectacular el unilateral Plan Casa Blanca sobre lavado de dinero por funcionarios de bancos mexicanos. Se ha escrito mucho minimizando las revelaciones del operativo: -son una veintena de funcionarios frente a casi treinta mil empleados de sólo uno de los bancos acusados; la cantidad de dinero lavada significa menos de la mitad del 1 por ciento del total del dinero lavado a nivel mundial, en Estados Unidos también sucede lavado de dinero y en mayores dimensiones, etc. etc. Lo cierto es que el operativo Casa Blanca representa una clarísima afrenta para el gobierno mexicano dado el espiritu de colaboración y confianza mutua que imperaban, asi como para las instituciones policiacas, judiciales y militares del Estado por la evidente desconfianza norteamericana sobre la capacidad operativa y honestidad de las mismas. No se trata de ocultar deficiencias operativas o casos de deshonestidad de funcionarios públicos civiles o militares, pero el problema es de otra naturaleza.

El problema de fondo para la nación y el Estado mexicanos es que el gobierno ha tenido una estrategia de convergencia con Norteamérica yeso no ha impedido la violación de la soberanía mexicana.

Las concesiones que México ha venido haciendo son: en primer lugar, la aceptación de 73 helicópteros UHI-H27, en donación condicionada por el Departamento de Defensa, más refacciones, equipo de herramientas y de apoyo terrestre suficientes para dos años; asimismo se dio la autorización de sobrevuelo para aviones norteamericanos en territorio nacional en misiones de monitoreo y recarga de combustible de los mismos en aeropuertos. En tercer lugar, se aceptó el entrenamiento de soldados mexicanos (más de trescientos en el año fiscal de 1996 y más de mil quinientos en 1997) en cursos para mejorar la capacidad antidrogas, en reacción rápida, en transporte aéreo, en inteligencia y formación de cuadros y operaciones marítimas antidrogas. En cuarto, dieron órdenes para efectuar maniobras marítimas conjuntas antidrogas; y para reeibir entrenamiento en México por el Servicio de Guardacostas para más de cien oficiales y marinos, en abril de 1997 en cursos de abordaje marino antidrogas.

Por último, destaca la asistencia a un curso de adiestramiento avanzado para 29 oficiales policiacos de las Fuerzas de Tarea Fronteriza Binaeionales y 10 oficiales más de la Unidad Contra el Crimen Organizado. Este programa educativo fue apoyado por la DEA, el FBI Yla División Criminal de los Departamentos de Justicia y Tesoro. A estos cursos asistieron también los agentes de la DEA y el FBI residentes en México.

Después del largo recuento expuesto, nos topamos con dos sorpresas: una, la operación encubierta "Casa Blanca" instrumentada por los Departamentos de Justicia y Tesoro y dada a conocer a la prensa en mayo de 1998. La otra sorpresa fue la aprobación por el Congreso Norteamericano en junio del mismo año para construir una "amistosa" supercarretera de 3,200 kilómetros en la frontera con México, sin importar muy posibles desastres ecológicos y humanos por los cambios topográficos de nivelación del terreno."

Al parecer no existe suficiente voluntad, particularmente voluntad política, para ubicar la relación bilateral en el nivel de aliados ni geoeconómicos ni geopolíticos.

V, Narcotráfico: ¿guerra o cambio estratégico?

La estrategia norteamericana a futuro insiste en la óptica guerrerista de frente al narcotráfico, e insiste en que las deficiencias básicas son de mayor coordinación de departamentos y agencias nacionales asi como con las de México, de centralización del mando en un zar antidrogas para la frontera sur, etc. No entraremos a evaluar en detalle los avances reales (mayor coordinación, intercambio de información, reuniones de evaluación, etc.) en la guerra binacional a las drogas. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones que ciertos especialistas señalan en el sentido de que dicha guerra no se está ganando, va que los indicadores de "efectividad" utilizados para evaluar las batallas exitosas, son muy cuestionables. Así, por ejemplo, dichos especialistas" argumentan que el gobierno de México al eliminar o arrestar grandes capas, estos son sustituidos rápidamente por otros, dado lo atractivo de un negocio multimillonario. El aumento de las confiscaciones guber110 JOSÉ LUIS PIÑEYRO

namentales de droga en tránsito a Estados Unidos no disminuye el ingreso, ni el consumo, ni la calidad de las drogas en dicho país. La detección de rutas de comercio o transporte son sustituidas de inmediato por nuevas rutas, etc. Existen datos oficiales norteamericanos muy recientes sobre lo fallido de los esfuerzos mexicanos para disminuir el cultivo de amapola o el tránsito de coca al vecino país."

En pocas palabras, la guerra prácticamente es imposible de ganar aunque existan batallas exitosas, el máximo objetivo al que se puede aspirar es al controlo disminución de la producción (oferta) y el consumo (demanda) de drogas. Ambos aspectos, como enfatizamos previamente, no han disminuido. El enorme, complejo, multidimensional y creciente problema del narcotráfico-drogadicción enfrenta , dos propuestas básicas de solución (prohibíción total de las drogas ilicitas o legalización de las mismas) con toda una gama intermedia y complementaria de propuestas. Hasta ahora ha prevalecido la visión guerrerista y prohibicionista en México y la Unión Americana y una serie de mitos sobre los efectos probables de la legalización regulada del consumo de drogas. 31

Por lo anterior, se plantea como estrategia, la necesaria localización (o regulación) de ciertas drogas acompañadas de un proceso de amplias y permanentes campañas de prevención contra el conswno de los mismos en centros educativos, deportivos, religiosos y productivos e igualmente desarrollar extensas campañas de rehabilitación de fannacodependientesmediante el aumento de centros públicos y privados para adictos. Todas estas acciones o tácticas de la estrategia deberian de cumplir dos requisitos:

ser simultáneas y uniformes (en aspectos legales, médicos, educativos, etc.) y al menos ser de carácter trinacional: Canadá, Estados Unidos y México.

Es impostergable para la sociedad de México el realizar un amplio y profundo debate público sobre este grave problema de seguridad nacional. Debate donde participen de forma abierta y desprejuiciada, de un lado, especialistas de las ciencias sociales y naturales así como funcionarios públicos expertos en el tema de otro, organizaciones empresariales, religiosas, sindicales, partidarias, de padres de familia, entre otras asociaciones.

La visión coercitiva contra la drogadicción ha privado sobre la preventiva y la rehabilitadora; además, predomina la óptica represiva gubernamental frente al narcotráfico y no la participativa social de apoyo, denuncia y colaboración con las autoridades. Aunado a lo anterior, existe la adopción virtual de la estrategia antinarcóticos norteamericana, la cual tiende a vulnerar más la soberanía territorial nacional, la autonomía de las instituciones del Estado (en su capacidad de planeación, investigación, persecución arresto v enjuiciamiento de los narcotraficantes) v la legitimidad de las mismas de cara a la nación. En estos tiempos neoliberales, donde todo se pretende ver y medir en términos de costos implícitos y beneficios a obtener para tomar talo cual acción individual o de Estado, es tiempo de empezar a reflexionar racionalmente si los enormes costos (en muertos y heridos, en descomposición social", en presupuesto y ecología) convienen al interés nacional de frente a los magros beneficios obtenidos ¿No estaremos haciendo una tarea ajena que poco a poco destruye al Estado y la sociedad mexicanos?

VI. El Narcotráfico a fines y principios de milenio: más guerra y más de lo mismo

El último trimestre de 1998 las iniciativas del general norteamericano Barry McCaffrey, el llamado zar para el combate a las drogas, insisten en la necesidad de lograr una mayor amplitud y actualización humana y tecnológica de la estrategia para dicho combate y en un obvio y rotundo rechazo a cualquier tipo de legalización del consumo de estupefacientes.

Los cambios de la estrategia apuntan hacia una verdadera coordinación entre los cinco Departamentos de Estados Unidos (Justicia, Defensa, Tesoro, Interior y Agricultura) y las veinte agencias federales, estatales y locales (DEA, FBI, Aduanas, Patrulla Fronteriza, Oficina de Tabaco y Alcohol, Guardia Nacional, etc.) involucrados en el tema a fin de terminar con disputas territoriales y de atribuciones. Apuntan también a uniformar los sistemas de revisión de transportes de pasajeros y de carga y centralizar la supervisión de las acciones antinarcóticos a través de un zar antidrogas para la frontera sur norteamericana, recién nombrado a mediados de septiembrede 1998.

El general McCaffrey considera además que resulta imprescindible instalar enormes equipos de rayos x para efectuar la revisión de transportes dada la magnitud del tránsito humano y de carga anual (3.5 millones de camiones y de furgones de tren, 75 millones de carros y 254 millones de personas) 33, a través de los 37 puertos de entrada a Norteamérica. El costo de cada máquina de revisión es de 3.5 millones de dólares, pero se estima costeable adquirirlas, por un lado, porque bastan sólo cinco camiones llenos de cocaina para

transportar e introducir la cocaina consumida anualmente en Estados Unidos, y por otro, porque en 1997, con el sistema de inspección ocular y manual al azar (900,000 unidades) sólo se detuvieron 16 camiones con drogas, cifra que resulta ridicula frente a los millones de unidades de vehículos de transporte ferroviario y carretero que cruzan la frontera. El objetivo está orientado a aumentar no sólo la cantidad de las supervisiones, sino la calidad de las mismas. En 1998, se cuenta únicamente con seis máquinas de raYQS x en los respectivos puertos de entrada, se proyecta tener 34 máquinas para el año 2003 y asi cubrir todos los puntos de cruce fronterizo."

Otro aspecto importante consiste en aumentar los agentes fronterizos y funcionarios públicos de las distintas dependencias antes mencionadas (de un número de \ 1.000a 20.000) para reforzar las labores de vigi lanera, intercepción y consignación de drogas y narcotraficanles. Otro aspecto crucial de la estrategia es conseguir instrumentar una mavor v meior cooperación v coordinación con las autoridades antinarcóticos de México, dado que como lo reconoce McCaffrey, la guerra antidrogas no la pueden ganar solos los Estados Unidos, requieren del esfuerzo de México. A su vez, la participación mexicana requeriría de reducir o eliminar los fenómenos de corrupción de autoridades civiles y militares, de impunidad de las mismas y de los narcotraficantes libres o sujetos a juicio, de profesionalización policiaca y judicial. En suma, de modernización y depuración de las instituciones de persecución criminal y de administración de justicia.

Los pronósticos del general McCaffrey respecto a la reducción del flujo de drogas a Norteamérica son de muy largo plazo, considerando la creciente gravedad del peligro o amenaza representada por el narcotráfico para México y los Estados Unidos. Así, por ejemplo, se pronostica que durante los próximos tres años y medio, es decir, hasta el año 2001, no se prevé reducción considerable del flujo mencionado, a lo más disminuirá en un 25%; para el año 2003 se estima una reducción del 50% y para el año 2008 se abatiría en 80% el tráfico de estupefacientes ilícitos

En síntesis, la apuesta estratégica radica en el aumento de la cooperación y coordinación nacional y binacional, en más y mejor tecnologia de punta y de material humano y en menor corrupción, impunidad e ineficiencia administrativa en México. Predomina una visión tecnicista (de coordínación), economicista (de recursos financieros) y voluntarista (de los gobiernos y Estados). Técnica moderna, presupuesto amplio y voluntad política. permanente son elementos importantes para la batida antidrogas, aunque no suficientes para ganar la guerra como hemos intentado demostrar.

Probablemente, la lógica de guerra a las drogas tal y como la plantea la Unión Americana es socialmente válida y viable (legítima) e institucionalmente factible y funcional (legal) para un superiorenlomo socio económico como es el norteamericano. Las condiciones de vida y las expectativas futuras son más factibles de ahíque la fortalezamoral y material de la nación y de las instituciones del Estado puedan descansar en tácticas de guerra de tipo cultural-preventivo al consumo de drogas y de rehabilitación de drogadictos, así como de combate al consumo o demanda de drogas ilícitas y decerco a la oferta externade la smismas.

Para México, considerando las condiciones de vida de la mayoria de la nación y Idsituación

de ilegalidad, el combate al narcotráfico al estilo norteamericano combinado con presiones e injerencias (certificación anual, acusaciones de corrupción e ineficiencia de autoridades civiles y militares, operaciones encubiertas, etc.) llevan al Estado nación al extremo de la supervivencia. Como muy bien lo plantea un especialista" el efecto más nocivo de la influencia de los Estados Unidos en las políticas antidrogas es que pone al gobierno mexicano en una trampa de la que no puede salir. Mientras, la violencia y la corrupción están carcomiendo el Estado . . Si el mecanismo de certificación antidrogas de Estados Unidos falla, el gobierno de Estados Unidos va a desarrollar nuevas formas para resaltar los esfuerzos mexicanos en la lucha antidrogas sín admitir la creciente debilidad del Estado mexicano. El limite de este juego son los límites del Estado mexicano mismo"."

Ciertamente, tanto el gobierno norteamericano como el mexicano obtienen ciertos
beneficios de este juego de espejos recíproco:
el primero gana legitimidad interna frente a su
electorado y el segundo obtiene flujos financieros y comerciales del vecino país. Se
requiere más participación social o ciudadana
y más participación de la sociedad política del
Estado. Ya que de momento no se vislumbran
en el horizonte cambios en la estrategia mexicana antidrogas, cabría preguntar: ¿Si no se
impulsa o permite la participación social
permanente y amplia de dónde vendrá el apoyo al Estado?

Bibliografía:

Chabat, Jorge. The mexican anti-drugs policy: hidden failure, open crisis. Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits National Sovereignty in México. Untversuv of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997.

"El Estado mexicano y el narco". En <u>Bucareli ocho</u>, Suplemento dominical de El Universal 20 de septiembre de 1998

de Greiff Restrepo, Gustavo. Exilos y fraçasos en la lucha contra el narcotráfico, Ponencia presentada en el Seminario" Narcotráfico y drogas en América Latina", El Colegio de México. mayo de 1997.

Doyle, Kate. .. The Mifitarization of Drug War in Mexico en: <u>Current HislOry</u> N. 571, February 1993.

Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy. Repon lo the Congress: 1997. Washington, O.e. September, 1997.

Otson, Eric L. The Evolving Role of Mexico'.s Military in Public Security and Antinarcotics Programs. WoJa Briefing Series: Issues in International Orug Policy. Washington D.e. 1996.

Periódico Excélsicr, 1995-1998

Piñeyro, José Luís. "Fuerzas Armadas como actor político actual" en: Estela Gutiétrez (coord.). El Debate nacional Tomo IV Los actores sociales Ed. Diana. México. D.F. 1997.

narcotráfico en México", en: Fernando Chávez (Coord.) Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1989 UAM-Azcapotzalco. México 1990.

-----" Migración mexicana y Segutidad Nacional". <u>8ucareli Ocho.</u> № 13, Suplemento de *El Universal*. 14 de septiembre 1997.

Revista Milenio, Núm. 38, mayo de 1998. pp 25

Secretaria de Relaciones Exteriores de México y Oficina de 18 Presidencia de los Estados Unidos. Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos (GCAN). México y Estados Unidos ante el problema de las drogas' estudio : diagnóstico conjunto México, D.F., 1997. Semanario Proceso, 1995-1998.

Toro, Celia... México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" Sergio Aguayo y Bruce Bagley (Comp). En busca de la seguridad perdida' aproximacjones a la seguridad

naciooal mexicana Siglo XXI editores. México, D.F. 1990

-vThe Internationalization of pollee: the case of the DEA in México ". Ponencia presentada en el Seminario: Slates of Violence: The Limits oftional Sovereignty in México. University of London. London, England. 20-2 I de noviembre de 1997.

United States General Accounting Office. <u>Orug</u> control <u>US.Mexican Coyntel Narcotics Efforts face</u> <u>Pifficult Challenges.</u> Washington D.C.1998

Notas:

- I. Profesor-investigador. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcepotzalco. Agradezco enormemente las observaciones y criticas de Leonardo Curaio al manuscrito inicial, como siempre Jos juicios y opiniones son de la exclusiva responsabilidad del autor.
- ² Álvaro Arreola Ayata.. "Élites políticas y narcotráfico: al filo del caos". <u>Milenio</u>, 18 de mayo de 1998. pp 35.
- "Secretariado Ejecutivo. "Carpeta Informativa Sistema Nacional de Seguridad Pública". No. 1. Octubre de 1997, México. Sobre una versión modificada del anterior programa así como los planteamientos de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, consultar: Proceso No.1139, 30 de agosto de 1998. Para una critica al programa y a la cruzada consultar en la misma revista Enrique Serna "Unir esfuerzos contra el crimen" e igualmente Emilio Pradilla Cabos "Lo que falta en la Cruzada contra el crimen". La Jornada 2 de septiembre de 1998
- Excélsior, 15 de febrero de 1998 p.29-A
- 5. Celia Toro... México y Estados Unidos' el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" Sergio Aguayo y Btuce Bagfey (Comp). En busca de la seguridad perdida; aproximaciones a la segyridad nacional mexicana. Siglo XXI editores, México. D.F. 1990.
- ': Así un especialista menciona "Si en 1984 la relación entre el ingreso corriente total del hogar típico del 10 % más rico equivalía a 8.9 veces el ingreso medio

- de un hogar pobre, en 1994 esa relación habla pasado a 121 veces". Oerardo Fuji "Ajuste estructural con equidad. La distribución del ingreso en México, 1948-1994" En Estela Guttérrez (Coced.) El debate nacional Tomo IO El futuro económico de la nación. Editorial Diana México D.F: 1998. p. 233.
- Al respecto se subraya "Aunque el régimen zedillista publicita que el gasto social federal representa 9% del PIB y que el 56% de él se destinará al desarrollo social, las partidas destinadas al Ramo 26 (combale a la pobreza) apenas representan el 1.11% del presupuesto de egresos de la federación. Cifra que no alcanza para actuar en todos los ámbitos de la pobreza en los más de 36 millones de mexicanos que la padecen" Jaime Preciado" Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión" El Debate Nacional, Tomo V La poHtica social. Editorial DianaMéxico D.F. 1997. p307
- Una visión amplia del desempleo y subempleo por sectores productivos y sus distintas causas la ofrece: Luis Ignacio Román " El desempleo y subempleo ante el modelo económico y la política social", En Op. Cit. El Debate Nacional Tomo V...pl21-154
- ⁶ Una idea de lo expansivo de la deuda externa la da el siguiente pasaje" Entre los años de 1989 y 1996, la deuda externa total del país pasó desde un monto de 96,841 millones de dólares, hasta un monto de 158,700 millones de dólares. O sea, en éstos siete años, se elevó en un 63.9%". Arturo Huerta "Estancamiento y políticas neollberales". En Op. Cit. El Debate Nacional Tomo 111. p. 354.
- 10. Para una desmitificación de los supuestos impactos negativos de la migración mexicana en la Unión Americana revisar José Luis Piñeyro "Migración mexicana y Seguridad Nacional", <u>Bucareli Ocho.</u> N° 13, Suplemento de El Universal. 14 de septiembre \997.
- "Revista Milenio, Núm. 38, mayo de 1998. pp 25.
- 'tCetia Toro... The Internationalization of police: the case of the DEA in México". Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits of National Sovereignty in México. University of London. London, England. 20-21 de noviembre de 1997,

- 13 Execufive Office of the President. Office of National Drug Control Policy. <u>Repor! to the</u> Congress: 1997. Washington, D.e. September, 1997.
- 14. Sin dar cifras precisas un alto funcionario del Instituto Mexicano del Seguro Social reveló que en México el alcoholismo y la drogadicción son los causantes principales del ausentismo y accidentes de trabajo. <u>Excéisior</u>, 1S de julio de 1998
- ¹⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos. Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos (OCAN) México y Estados Unidos ante el problema de las drogas: estudio -diagnóstico contunto. México, DF., 1997.15
- 16 Excélsior 22 de junio de 1998
- 17. Excélsior 6 de septiembre de 1998.
- 1 Excélsior, 10 de abril de 1998.
- 19. Se calcula que se lavan 460 millones de dólares anuales en México y entre 50 y 80 mil millones de dólares en Estados Unidos <u>Excélsior</u> 7 de abril de 1908
- ¹⁰ Excélsior. 31 de julio de 1998. Por otra parte, la DEA. Calcula en 200 los policías mexicanos eliminados por los narcotraficantes en 1997. <u>Excélsior</u> 21 de febrero de 1998.
- ²¹ Sobre las anteriores acciones militares ver José Luis Piñeyro, "El combate al narcotráfico en México", en: Fernando Chávez (Coord.) Estancamiento económico y crisis social en México. 1983-1989. UAM-Azcapotzalco. México 1990. Respecto a la ampliación paulatina de funciones antinarcóticos de los uniformados, la convergencia de estrategia con Estados Unidos as! como una crítica a la misma Ver: Kate Doyle •• The Militarization of Drug War in Mexico en: Current History N. 571, February 1993.
- 22. A finales de 1996 la Secretaria de la Defensa Nacional solicitó una superficie de siete hectáreas para instalar personal y equipo militar en cada uno de los 21 aeropuertos. Para 1997 ya había personal destacado en 14 aeródromos. Proceso Núm 1099. 23 de noviembre de 1997.

- 11 Estas propuestas y otras más aparecen en: Op. cit Secretariado Ejecutivo, "Carpeta Informativa.
- ²⁴ Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados. Informe de Labores 1993-1997, México D.F. p.47-52.
- ¹⁵ Una reflexión critica general sobre las propuestas de participación social en la seguridad pública de Jalisco aparece en: Jorge Regalado Santillán "Mecanismos de Participación Social y Seguridad Pública" en: Marcos Pablo Moloeznik [Coord.] <u>Alternativas de Políticas Públicas: Seguridad Pública</u>.: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco. 1997.
- 26. La evaluación norteamericana también destaca la supresión del Instituto Nacional de Combate a las Drogas después del arresto de su director, el General Gunérrez Rebollo acusado de colusión con el narcotráfico; dicho Instituto fue sustituido por la Fiscalía Especial para Delitos contra la Salud, y además se destacaron Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales en los aeropuertos. Ambas iniciativas a mediados de 1998 han probado su parcial ineficacia debido a casos de corrupción y abusos de autoridad denunciados por la prensa. Excélsior, 25 de septiembre de 1998.
- 27 Helicópteros que por cierto son inadecuados para el extenso terreno montañoso de México, pues éstos sólo pueden volar hasta una altitud de 5000 píes muy por abajo de lo requerido para dicho terreno y de las horas promedio de servicio normal (14.5 horas) frente a las requeridas y usadas (45 horas) en el combate anndregas de México Además, tales aeronaves acaban de ser puestas fuera de servicio en la Guardia Nacional de Estados Unidos porque el Departamento de Defensa consideró que tenían defectos de fabricación dado el alto índice de accidentes. Excélsior. 19 de marzo de 1998 y La Jornada, 31 de marzo de 1998. Respecto a la controversia sobre lo inadecuado de tales aparatos de vuelo así como de fragatas para operaciones anti drogas consultar la posición oficial Norteamericana en: United States General Accoumings of Office. Drug Control U S .- Mexican Counternarcotics Efforts race Pillcult Challenges. Washington. USA, 1998 Aquí se plantea que el problema central fue de falta de plancación y coordinación entre departamentos de Estados Unidos y de éstos con sus contrapartes mexicanas
- 28. Excélsior 24 de mayo de 1998. Aparecen aqui gráficas y mapas del proyecto de carretera nombrado.
- 29. Jorge Chabat. "The mexican anti-drugs policy: hidden failure, open crisis." Ponencia presentada en el Seminario: States of Violence: The Limits National Sovereignty in

- México. University of Leuden. London, England. 20-21 de noviembre de 1997. Ene L Olson. "The Evelving Role of Mexicos Military in Public Secunty and Aminarcorics Propnus" Wola Briefing Series: Issues in International Drug Policy. Washington D.e 1996.
- 10 "A pesar del éxito de México en reducir la cantidad de cultivos de mariguana. México no ha sido exitoso en reducir los cultivos de amapola. De 1990a 1997 México erradicó cerca .de 56.800 hectáreas de cultivos de amapola. Sin embargo, la cantidad de cultivos de amapola en 1997 fue de casi 2000 hectáreasmayor que a inicios de los años noventa. México ha aumentado la cantidad de cocaína confiscada de 1994 a 1997 pero dichas confiscaciones aún estan por abajo de los niveles de 1990 a 1993, los funcionarios norteamericanos de administración de justicia y de la embajada en México afirman que la cantidad de drogas que entran a Estados Unidos desde México permanece esencialmente sin cambio, además que no ha sido desmantelada ninguna organización importante de narcotraficantes." .Op.cit. Unucd States General Accountings Office, p.IO-U.
- "Gustavo de Gretff Restrepo. Exilo y fracasos en la lucha contru el narcotráfico. Ponencia presentada en el Seminario "Narcotráfico y drogas en América Latina". El Colegio de México, mayo de 1997. Aqui se presentan además de propuestas una serie de críticas a mitos sobre las repercusiones de la legalización de enervantes. También Pat Hoh ex jese de personal del Convité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano propone la legalización de las drogas. Excélsior, 6 de julio de 1998. Son múltiples los personajes académicos, políticos, artísticos de las más diversas posiciones ideológicas, los que se manifiestan en tal sentido. La Cumbre sobre las Drogas en Naciones Unidas el pasado mes de junio recibió un desplegado de los mismos a favor de la legalización. New York Times, 5 de junio de 1998.
- n Sólo en la capital de México **n.00n** niños de la calle (90% del total) consumen algún tipo de droga ilícita. <u>Excélsior</u> 10 de diciembre del997 Además. los narces están usando crecientemente a infantes para el trnnsporte y venta de drogas, por ejemplo, en Tamauli pas los usan para introducirlas al veeino na;s: en 1997 fueron arrestados 200 niños por tal circunstancia. <u>Excélsior</u>, 28 de noviembre de 1997
- 1 Op. cit
- 4 Excélsior 29 de agosto de 1998
- 15 Op. cit. Chabat, Jorge. pago 25.

El Binomio Seguridad-Desarrollo Hoy. Hacia un Concepto Contemporáneo de Seguridad Nacional

Severino Cartagena Hernández Parafordi

Presentación

A lo largo de este artículo se sostendrá que, a pesar de lo contradictorio de las circunstancias, existen estímulos suficientes para abordar el tema de la seguridad nacional siernpre y cuando aceptemos que persiste una necesidad insatisfecha: desarrollar un concepto explicativo que, más allá de la coyuntura y de las tendencias que políticos y los especialistas en distintas ramas advierten, ayude a precisar sus actuales linderos temáticos, identificar los problemas a los que realmente alude, y reconstruir una perspectiva del Estado nacional.

México se caracteriza por intentar un enfoque de la seguridad nacional diferente de las visiones convencionales. si se entiende por convencional la perspectiva de la seguridad nacional que enfatiza de manera primordial la identificación de presiones, riesgos y amenazas a la unidad política y la armonía social, sin detenerse demasiado acerca de la forma como es interpretada la definición de estos últimos. En ello nuestro país ha impulsado la innovación significadva y hasta radical en torno al tema. En efecto, cuando, según el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. se define la seguridad nacional como "un bien invaluable

de nuestra sociedad" representado por "la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno",' lo que se está proponiendo es un concepto de seguridad nacional que se desprende de la tradición política sustentada en la afirmación de los principios de la nación moderna, aquellos que conforman el cuerpo político del Estado contemporáneo.'

No puede menos que reiterarse la importancia de esta definición al observar que, aún los países más avanzados' y los mejor acostumbrados a definir con claridad sus intereses V seguridad nacionales,' todos hov enfrentan nuevas circunstancias con recursos ampliamente superados -la lucha contra el enemigo interno, la acción que, entre el fracaso frecuente y el éxito provisorio, ponen de manifiesto el agotamiento de antiguos paradigmas, y la dificultad de echar a andar marcos de referencia nuevos y eficaces.' La falla de una plataforma sólida dificulta alcanzar avances en el plano conceptual y doctrinario, capaces de amalgamar en una vertiente integral la conceptualización y la práctica de la seguridad nacional, lo que hace no sólo necesaria la tarca, sino también urgente.

Sin embargo, es posible encontrar que esta plataforma es más accesible de lo que normalmente se cree, v que un análisis detallado de los principios reguladores que conforman y dan sentido a la nación, combinado con un balance crítico de los cambios actuales, puede coadvuvar eficazmente a comprender la realidad de la seguridad nacional y darle cuerpo a un conjunto útil de herramientas para su comprensión y acción. En otras palabras, ello ayuda a superar las limitaciones propias de una visión en exceso centrada en la problemática de una seguridad en abstracto, que, lejos de avanzar, dificulta obtener una visión clara v precisa de la verdadera dimensión de la seguridad nacional.

El artículo propone que, en las circunstancias actuales, el actual bínomio seguridad-. desarrollo debe actualizarse, y que para ello se prepone el vínculo ciudadaníacompetitividad. La argumentación destinada a este propósito se compone de dos partes. En la primera se intentará identificar la naturaleza de la seguridad nacional a partir del rescate del estudio critico de las presiones que experimentan las visiones convencionales, para reafirmar los principios fundamentales del concepto de nación. En la segunda se sostendrá la tesis de que la seguridad nacional depende de la vinculación virtuosa entre ciudadanía y pacto social. En la tercera, por último, se revisará lo relativo a la construcción material de la nación no sólo para evaluar su capacidad actual para hacer frente a los desafíos de la globalización, sino también para defender la tesis de que la economía nacional y el pacto social están intimamente vinculadas, y que ningún análisis que parta de la globalización sin más puede sustituirlas.

Bases del concepto de seguridad nacional

La seguridad nacional significa varias cosas: en primer lugar, el reconocimiento de que la realidad internacional está determinada por las relaciones de poder, expresado en la presencia de voluntades dispuestas a instrumentalizar. cuando no a subyugar, a otras, en un contexto de anarquía de las relaciones internacionales donde cada Estado trata de preservarse y proyectarse a través de la promoción y defensa de los intereses nacionales, como principio regulador de la participación en el concierto de los paises y sujeto a los principios de la dominación. El concepto de interés nacional es anterior al de seguridad nacional, al que le brinda sustento. Como lo señala Arnold Wolfers:

"De manera imprecisa y muy general. [el interés nacional] sugiere una dirección politica que puede distinguirse entre varias más que se ostentan como alternativas. El interés nacional significa que dicha politica ha sido creada para promover demandas adscritas a la nación y no a los individuos, a los grupos subsectoriales o a la humanidad en su conjunto. Además recalca que la politica somete otros intereses a los de la nación. Fuera de estos puntos tiene muy poco significado. ",

Por tanto, la referencia a la seguridad nacional presupone la conquista de la primacia del Estado en la construcción de la sociedad, lograda a través de la igualdad ante la ley, la eliminación de los privilegios y, en general, lo que confiere al Estado soberania e independencia. En este marco existen intereses generales que, siendo vitales, pueden verse amenazados por la presencia de determinados

factores, los cuales, en Su dinámica, atañen nada menos que a la identidad, los valores. lascondicionesy la base física. material y moral con la que se constituyen la nación y el Estado

¿Cuáles son estos intereses generales? En primer lugar, los concernientes a la supervivencia del Estado, a la preservación del cuerpe político con sus instituciones, en cuanto garantes de WI conjunto de condiciones necesarias para la preservación del propio Estado, su inserción en el concierto de los paises y su capacidad conductora de la sociedad.

La promoción del interés y la seguridad nacionales, supone y reconoce el hecho de que tal participación requiere de un grado minimo de solidez institucional que asegure la capacidad de identificar con claridad y explotar con prudencia y eficacia los recursos de que la nación cuenta. Las instituciones son arbitrios, derivados de la división del trabajo; su funcionamiento supone una forma de captar y organizar las demandas de la sociedad para el ejercicio del gobierno a partir del principio del imperio del Estado. Su construcción, está demostrado, es un proceso de aliento generacional.

El Estado existe y debe su eficacia a su capacidad para alcanzar el primado de la política como medio articulador de la sociedad, a partir de una clara distinción entre lo universal — la voluntad general, el contrato social, etc--, representado legítimamente por el cuerpo politico, dotado de la autoridad necesaria para ello, y los particularismos que conforman la amplia gama de intereses de cada lino de los grupos de la sociedad. El medio para organizar, coordinar y dirigir la marcha de la sociedad es la política.

El debate contemporáneo resalla la presencia de un elemento de presión sobre esta lógica. El imperio de la política en su función articuladora, del conjunto social, es condición indispensable en la definición de interés nacional. Pues bien, algunas tendencias resultaninquietantes. La primera es, por supuesto, la globalización, cuyo dinamismo ha sido estimulado por la reforma del Estado, históricamente muy reciente, pero con hondas repercusiones, que con su cauda de desregulación y privatización ha liberado al capital de las ataduras normativas nacionales, lo cual, junto con el avance técnico en materia financiera v de telecomunicaciones, ha propiciado acelerados intercambios que exacerban la lógica de la ganancia, acentuando el carácter aparentemente incontenible de los flujos de capital.

Otra tendencia que inlluye en la crisis de la política, es la relacionada con la formación y surgimiento de movimientos sociales de escala variable. orientados en mayor o menor grado hacia el cuestionamiento de los mecanismos y formas de autoridad tradicionales, y que se forman y actúan al margen del Estado, El movimiento social. forma de acción colectiva que se localiza fuera del sistema político, asume la misión de promover demandas que no encuentran cabida en los mecanismos tradicionales de representación social en el cuerpo político. Su misma ubicación marginal, el carácter de sus demandas, su comportamiento como agente de la "sociedad civil organizada" (término contradictorio desde el punto de vista del estado clásico) con hase en los valores que proporciona una cultura de la protesta, la acción directa y el maximalismo en el logro de sus metas refuerzan es(a función. Otra manifestación aquí representada es la del nacionalismo étnico-religioso, forma de organización comunitaria que reclama los

valores de la tradición y la pertenencia a un grupo de origen como elementos de vital importancia en la organización de una colectividad, urgida del logro de cierta unidad e identidad que, se presume, les ha sido conculcada. Por último, tenemos el regionalismo surgido de una discusión vinculada a la problemática más general de las diferencias de carácter económico y, en especial, las asimetrías del desarrollo dentro de un mismo país, que son atribuidos a factores de índole cultural o económica. En todos estos casos encontramos presiones significativas sobre la capacidad organizadora del Estado tanto en lo que hace al gobierno como en lo concerniente a la representación.'

Por tanto, como señala Guéhenno, ocurre que en la actualidad, "la política [...] aparece como una actividad secundaria, como una construcción artificial incluso, inadaptada para la solución de los problemas prácticos del mundo contemporáneo." Esto conduce, lo que resulta significativo desde el punto de vista de este trabajo, el extravío, si no es que el abandono virtual del interés nacional como principio rector de la organización colectiva; pero sus repercusiones son todavia mayores, ya que aparece un fenómeno de "banalización" de otro principio fundamental: la separación entre lo público y lo privado, base nada menos que de la misión del Estado, ya que de ella depende la distinción capital, de lo público y lo privado, y la formación de los principios de soberanía y de representación, ocasionado todo ello por la profusión de nuevas estructuras de interés, que no necesariamente se catalogan como meramente particulares, y con la aparición de nuevas formas de agrupamiento y representación de los mismos, el resultado es una crisis de gran magnitud."

Por cierto, la pérdida del principio fundante del cuerpo político representado por la ruptura entre lo público y lo privado está asociada a un fenómeno paralelo pero con gran repercusión tanto para la eficacia y racionalidad de las instituciones como para el cumplimiento del mandato que se le ha conferido. Hablamos de la penetración de intereses no generalizables dentro del propio aparato estatal, fenómeno que vulnera la capacidad del Estado para reconocer y procesar apropiadamente las demandas legítimas de la sociedad, restándole autoridad y eficacia. 10 Independientemente de este fenómeno, Guéhenno encuentra otro de gran repercusión en lo que hace a la administración y, en general, al ejercicio del gobierno: el aparato estatal se ha vaciado, perdiendo la distinción y la indispensable coordinación entre el sujeto y el objeto de la administración, para terminar por reducirse prácticamente a pura coacción."

De modo que se cuenta ya con los primeros trazos de una línea argumental básica: la afirmación del interés nacional es la base de la seguridad nacional, pero aquél depende de la solidez y capacidad de coordinación que solamente la política puede proporcionar. Por tanto, para establecer hasta dónde llega el deterioro de la seguridad nacional es indispensable, a partir de las bases sobre las que funciona el Estado y su autoridad, establecer si la pérdida de espacios para la política ha llegado a condicionar la capacidad del Estado para definir y promover el interés y, en última instancia, el destino colectivo.

Volviendo a lo señalado por Wolfers, el término seguridad nacional es más preciso y simbólicamente efectivo que el de interés nacional, en la medida en que "sugiere la protección mediante el poder y, por tanto, se le encuentra con mucho

mayor frecuencia en los discursos de aquellos que sustentan la dependencia en el poder nacional que en los de quienes cifran su confianza en que una conducta modelo, la cooperación internacional o las Naciones Unidas conducirán a su pais a salvo de las tempestades del conllicto internacional.:"

De esta afirmación puede desprenderse que existen dos tipos de países, los que apelan al empleo del término seguridad nacional como parte de una estrategia de promoción de sus intereses a través del empleo de los recursos económicos, políticos, psicosociales y militares del poder nacional, y aquellos que, ante situaciones similares, se inclinan por el empico civilizado de los recursos que proporcionan el derecho y la cooperación. Como, de acuerdo con Wolfers, ambas opciones están igualmente disponibles para los paises, ya que ninguna de ellas tiene mayor validez que la otra, estos pueden emplearlas de acuerdo con las necesidades que se les presentan en cada momento.

No sobra comentar la importancia que este hecho se desprende al intentar comprender algunas de las razones que explican la demora para que el término se implantara en nuestro país, asi como las modalidades que ha adquirido una vez que ha formado parte de nuestro después, ya que, como es bien sabido, nuestra posición frente al contexto mundial se ha caracterizado por un claro apego a los principios del derecho y la cooperación internacionales. Esto ayuda a explicar, junto con el rechazo a la antigua doctrina de seguridad nacional, por qué, a 10 largo de varias décadas, México omitió definir una política de seguridad.

El Estado crea discursos que, por su fuerza de convocatoria colectiva, amalgaman intereses

y movilizan recursos para convertirse asi en realidades. Estos discursos se proponen cambios, y aspiran en su originalidad a ir más allá, y renovar los fundamentos en que se basa la integración y la acción de los distintos segmentos que se agrupan en la sociedad."

Pero también el discurso cs un medio de apropiación y asimilación de realidades nuevas, complejas, que deben incorporarse al orden político y ecor.ómico porque plantean exigencias y abren caminos -y esperanzas- insospechados. En todo caso, lo central en el fenómeno discursivo oficial es su capacidad para impulsar definiciones, adecuaciones y actualizaciones múltiples, que al crear un marco de consenso apropiado. alinean los intereses particulares, de modo que faciliten la evolución de los procesos desatados por el fenómeno discursivo.

Quizá en el México de boy, lo segundo es lo que ha ocurrido con el concepto de seguridad nacional, el cual. debido a que en su origen y connotaciones carece de un prestigio fundado y, más bien, ha debido ser depurado de muchas connotaciones ideológicas e históricas para poder asimilarse al cuerpo discursivo de la acción gubernamental. Sin embargo, si algo destaca es la forma en que ha logrado definir su objeto y crecer su ámbito de acción. En la perspectiva de Wolfers, esto significaría una conciencia del poder como recurso en la dinámica de la inserción del propio país en otros.

Es obvio que en el caso de México. el tema amerita abordarse con cuidado, ya que el recurso a la seguridad nacional continúa compitiendo con dos dimensiones, una de tradición y la otra más reciente pero tremendamente distorsionante.

El primer aspecto aludido es sin duda la tradición de nuestra política exterior, cuyos logros históricos han estado relacionados con la promoción de un régimen internacional respetuoso v justo de la dignidad v aspiraciones de los países. De la misma que registra tanto los principios como el comportamiento de la dinámica social, especialmente aquélla cuvo quebranto puede abrir ventanas de vulnerabilidad cuya amplitud puede poner en pelígro el proyecto nacional. El segundo consiste en el diagnóstico que ve en las carencias de la seguridad pública el principal desafio a la seguridad nacional, especialmente por lo que comporta en términos de corrupción e impunidad. Este último asunto ha ayudado a subrayar una vocación policiaca de la seguridad nacional donde no la hay, fortaleciendo una visión de los procesos aleja--da del plano del proyecto nacional.

Volviendo a Wolfers, las políticas sustentadas en la seguridad nacional son normativas en el sentido de que marcan cursos de acción convergentes en materias que implican la atención de los conflictos, el manejo de riesgos y el control de amenazas. En este sentido, la inclinación en favor de la seguridad nacional no carece de implicaciones, la principal de ellas se deriva del hecho de que, en la medida en que su promoción no está determinada por un estándar validado por la comunidad internacional, surge una indeterminación que hace factible conferir a políticas muy diferentes el titulo de políticas de seguridad, y en cuyo nombre se pueden promover objetivos de toda clase, desde la promoción del desarrollo económico hasta la más cruda agresión. Además, en la medida en que una política determinada se arraiga, se reduce en mayor proporción el compromiso por alcanzar metas especificas, dado que la seguridad no puede

medirse en términos concretos, sino solamente a partir de la presencia o no de amenazas, es **decir, en** términos **de percepciones** -sensación o no de inseguridad.

En nuestro país, las políticas de seguridad nacional están referidas, en primer lugar, a las actividades, recursos y organización de las fuerzas armadas. Incluye también las acciones que en los planos político y humanitario promueve la política exterior de México, asi como la atención a los aspectos más importantes de la agenda en la lucha contra la inseguridad internaciona1."

Esto en realidad es una síntesis, sobre todo si se toma en cuenta que en distintos momentos la seguridad nacional ha estado referida tanto a la política exterior como al desarrollo económico, la seguridad pública o las fuerzas armadas.

No ha sido infrecuente la apelación al binomio desarrollo-seguridad al momento de hablar de la forma como nuestro país identifica sus necesidades nacionales, ya sea referidas a la soberania sobre los recursos propios o bien aludiendo a la capacidad de crecimiento y distribución de la riqueza. En otros momentos más, y quizá esta es la hipótesis mejor socializada en medios académicos y profesionales, la seguridad nacional ha estado vinculada a obietivos de seguridad pública, en un abanico que abarca la preservación del orden público, la persecución de los delitos y el combate a la criminalidad -hoy, en especial, a la criminalidad organizada- hasta la preservación del orden político necesario para mantener la estabilidad del régimen y la gobernabilidad en la atención de demandas, pasando por la procuración de justicia y la prevención y la readaptación social.

De modo que estas tendencias constituyen expresiones de una indeterminación que solamente puede reducirse al reiterar que los grados de seguridad pueden ser establecidos solamente con relación a valores previamente adquiridos." ¿Cuáles son esos valores? Si de 10 que se trata es de reducir riesgos y amenazas, la respuesta es el control de los principales desafio s al progreso y la estabilidad; si, en cambio, se precisa defender los principios y aspiraciones de la nación, tales valores son la libertad, la igualdad y la justicia.

De modo que la seguridad no es un fin, sino un medio para la protección y promoción de valores considerados trascendentes. Es factible sin embargo, que pueda confundirse el medio con el fin; en efecto, "generalmente, [las) demandas [en favor de una política de seguridad nacional) presuponen que las naciones efectivamente han hecho de la seguridad su meta principal"." Cuando esto sucede, la probabilidad de que en nombre de la seguridad se vulneren los valores que se debe proteger es muy elevada.

De lo anterior se desprende que la seguridad nacional, para ser viable y generar el menor costo posible a la sociedad, requiere de tener en cuenta la protección de un conjunto de valores que le son anteriores y que se encuentran en el origen mismo de la constitución del Estado. No debe olvidarse que, si el Estado nación fue una vía no sólo de integración colectiva sino también de emancipación política, ello se debió precisamente a su capacidad para establecer y perseguir las aspiraciones colectivas, además de atender los conflictos y asegurar el desarrollo de la sociedad.

Aquí nos movemos en una perspectiva clásica aunque al mismo tiempo, nada convencional. El moderno Estado-nación surge como afirmación de la soberanía popular que, para convertirse en medio eficaz de integración y gobierno de la sociedad, requiere del Estado de derecho, es decir, de la limitación a través de las leyes del ejercicio de la soberanía. Asimismo, libertad e igualdad son valores al mismo tiempo complementarios y antagónicos, porque el exagerado énfasis de uno destruye al otro."

Sin embargo, hoy asistimos a un fenómeno muy singular, mientras que se generaliza una actitud de rescate de la nación y sus valores fundantes, se espera que estos últimos superen la perspecti va formal, que los consagra como ideales o aspiraciones. para alcanzar una proyección orgánica que permita fortalecer para responder por los grandes cambios que experimenta la sociedad contemporánea.

Esto se ha percibido como una necesidad que aumenta al observar la imprecisión y desprestigio al cual, cada vez con mayor grado, se ven expuestas las políticas de seguridad. Por un lado, se las ve costosas, sobre todo si se las compara con lo incierto del alcance de los resultados que ofrecen. Por otro lado, se las juzga arbitrarias y poco transparentes. Ello ciertamente no ha inhibido la circunstancia de que la exigencia de mayor seguridad se hace cada vez más frecuente, pero ello más bien traduce una situación o conjunto de ellas en las que la pérdida de perspectiva y una vulnerabilidad acentuada, ablandan la integración social, al tiempo de que la insistencia en el enfoque hacia la seguridad posterga cuestiones más sustanciales como el desarrollo y el bienestar, los cuales, como es sabido, tienen una fuerte incidencia sobre la seguridad.

Esta situación contrasta con la actuación de sectores sociales organizados bajo modalidades de acción colectiva que encuentran en las políticas de seguridad apenas paliativos a los grandes males, cuando no actitudes contrarias a la sana convivencia. Estos sectores orientan su acción hacia una reformulación de los términos en los que se sustenta el pacto social

Aún cuando pueda estarse de acuerdo en que promover valores trascendentes dentro de la sociedad es algo necesario, el continuo desafio de la realidad inmediata v. más concretamente, de la realídad del poder hace indispensable explicar cómo incorporar un propósito de largo plazo con otros de término más inmediato. Aqui se aplica la perspectiva de interpretación basada en el poder como ejercicio continuado de la dominación del cuerpo político sobre el conjunto de la sociedad, tiene frente a sí el surgimiento y multiplicación de diversos poderes que se yuxtaponen y presionan sobre la capacidad del primero para la coordinación de los intereses especificas en la cotidiana labor de hacer posible la convivencia.

Comúnmente esta discusión había sido saldada al resaltar que el poder del Estado supone el carácter universal de los valores cuya protección le es encomendada, mientras que por otro lado, los intereses particulares serían reductibles a simples presiones de grupos sociales que buscan participar en la distribución del poder, la riqueza y otros beneficios, que tales intereses que siempre han existido y que deben su actual fuerza a la compleja multiplicación de que han sido objeto. Sin embargo, rápidamente se echa de ver que desde la distinción entre universalidad de la actuación del Estado y su contraste con los particularismos de la sociedad ha dejado de ser exacta. La aparición de fuerzas del mercado que regulan la globalización, sus ventajas y oportunidades, aunada a formas de organización colectiva que, motivadas por una percepción de pérdida de solidaridad luchan por el logro de metas propias a través de mecanismos de organización que, de diversas formas y principalmente tejidas a través de redes tienden a ganar autonomia respecto de la dirección estatal, todo ello hace menos precisa la distinción entre la dimensión del universalismo y los particularísmos. Es ahí donde el ejercicio de contraste que se propone en este trabajo interesa, entre la búsqueda de los inicios, de los fundamentos y la evolución de la realidad actual.

Es inevitable observar que los desafios que se desprenden de esta tendencia aparentemente apuntan hacia un crecimiento del particularismo de los intereses especificos a costa del universalismo del Estado. Sin embargo, el carácter ético cultural de muchas de estas organizaciones, la naturaleza de sus demandas. que imponen desafios que la administración difícilmente puede afrontar y su inclinación a la acción directa genera, por el contrario, una presión a la capacidad del Estado para definir los términos bajo los cuales representa los intereses de la colectividad. Esto crea una desventaia en la que "no hay lugar natural [paraJla solidaridad y el interés general, [con lo queJ desaparece la hermosa ordenación de una sociedad organizada según una pirámide de poderes encajados los unos en los otros"."

Aquí vale la pena hacer una digresión, el carácter generalizado de las redes y la forma como éstas se presentan da cuenta de la magnitud del desafio cuando se habla de la seguridad pública y los grandes flagelos del crimen organizado se concretan en redes especializadas, gracias a las cuales las actividades ilícitas pueden desarrollarse en unídades económico-delictivas cuyo cómodo tamaño, funcionalidad, capacidad para levantar barre-

ras de control del ambiente que las rodea y su habilidad para manejar información yexplotarla en el logro de sus fines, las favorece al crear una ventaja que aprovechan para cubrir los espacios que deja la vigilancia de una muy pobre seguridad que apenas alcanza la periferia de su acción. 19

Los dos fenómenos ya señalados, es decir, la dificultad de vincular la seguridad y los fundamentos del Estado por un lado, y los desafios a la eficacia provenientes de las organizaciones reticulares, atañen nada menos que a dos de los principios en los que se funda el interés nacional. En el primer caso, hablamos de la independencia y, en el segundo, de la soberania." Esta observación se propone. ante todo recalcar que tanto una como la otra, lejos de ser abstracciones, pertenecer estrictamente a la dimensión jurídica, tienen una existencia concreta, es decir, no enmarcan apenas normativa o simbólicamente la identidad del poder público, sino que son incomprensibles al margen de los procesos con base en los cuales se desarrolla la sociedad.

La nación y su seguridad deben, por tanto, reparar sobre otro aspecto sustancial, las bases que dan origen a la nación. Como se sabe, históricamente hay dos lógicas que se confrontan. La primera corresponde a la idea de nación basada en la tradición, en el apego a las costumbres, a la comunidad de lengua, raza y religión. Es el concepto de nación como comunidad cerrada que se sustenta a partir de un sentido de la pertenencia que prescinde del territorio para obtener su validez."

Contrario a esta idea de nación aparece la que fundamenta su identidad en la existencia de un régimen universal de derechos y de la plena igualdadjuridica de los individuos en un territorio determinado. Leyes que obedecen a una voluntad general que es la base del contrato social. Nación adscriptiva, a la que se pertenece por adhesión a "la comunidad democrática o al contrato social", no por factores vinculados al origen. Como dice Rénaut:

Políticamente, el horizonte de la idea de nación, [00.] es la comunidad democrática, definida por la adhesión voluntaria a unos principios públicamente proclamados, tales como los de la declaración de los derechos del hombre. En el mundo, y en esta lógica, sólo pOI haber distintos regímenes políticos hay diver sas naciones: la diferencia entre las nacionr es pues política, de hecho, y no natural, (la derecho, 22

La nación en este sentido eslabona los principios de la modernidad, entendida en dos vertientes: compromiso con el futuro, con el cambio, pero también compromiso con la libertad. Desde la perspectiva política, la nación se explica la búsqueda interminable del cambio en virtud de que se basa en la ruptura permanente entre la experiencia y las expectativas de una sociedad." Esto es algo enteramente contrario a la noción tradicional, que no asume una actitud de cambio y para la cual la libertad es algo enteramente prescindible.

En la medida en que la identidad se absorbe en el derecho, "la nacionalidad se reabsorbe [00] en la ciudadanía, y se define menos como lazo afectivo que como adhesión nacional a unos principios. La patria, en el sentido democrático del término, es la comunidad democrática en cuanto patria de los derechos del hombre. '?'

Es innegable el valor que adquiere este reconocimiento en los tiempos actuales, enlos que la perspectiva social acerca de la cuestión de la ciudadania se contrasta con la problemáti-

ca más ampliade la pobreza, la homogeneización de la vida colectiva, el debilitamiento de los tradicionales mecanismos de representación, especialmente en el ámbito urbano y la búsqueda de nuevas identidades, como sucede con los más diversos movimientos. La ciudadanía busca así proyectarse en una perspectiva amplia, que en la perspectiva democrática incluye cuatro aspectos o dimensiones: autonomía, igualdad. sentimiento de eficacia, responsabílidad" Lo contrario de estos principios, como la inseguridad, la desigualdad o exclusión, el sentimiento de incapacidad para hacer frente a los desafios de la existencia cotidiana, sobre todo cuando estos incluyen la amenaza de la violencia, y una responsabilidad que se limita a la esfera inmediata del individuo, tienen como efecto reducir la efectividad de la ciudadania, lo que produce efectos tanto organizadores como desorganizadores."

Ante los **primeros**, la ciudadania busca expandirse, con la aparición de los segundos, la perspectiva individual se acorta, con el consecuente agravio sobre el ejercicio de la ciudadanía. Así, los grupos sociales pueden arraigarse en el clientelismo, o bien proponerse una participación sin mediaciones y al margen de las instituciones. En ambos casos ello repercute en el pacto social en su conjunto, debilitándolo del pacto social.

¿Cómo se vincula lo anterior a la dimensión de la seguridad nacional? Si la fuerza del Estado no reside solamente en su capacidad coactiva, como haria pensarlo una orientación excesiva en la seguridad, sino en la unidad orgánica del cuerpo social que le da origen, el ejercicio pleno de la ciudadanía es un indicador indispensable para evaluar la solidez y robustez del pacto social, las presiones sobre la ciudadanía tienen repercusión en la seguri-

dad de la nación en virtud de su vínculo con el pacto social. Y es que siguiendo a Gourevitch, que "los problemas de seguridad de un país y su situación en el sistema estatal internacional no deben darse por sentados. Tales problemas forman parte de la lucha politica doméstica y se les debe considerar en relación con otros debates políticos.""

Lo anterior significa que el concepto de vulnerabilidad, fundamental en el estudio de la seguridad nacional, debe revisarse en una perspectiva en la cual aluda al grado de preparación con la que una nación puede hacer frente a un problema determinado. Se asume que las capacidades del Estado no son inagotables y que las disponibles están lejos de distribuirse de manera uniforme. Al contrario de la afirmación en el sentido de que existen, por decirlo así, amenazas absolutas, es necesario señalar que este grado de preparación no depende tanto de la magnitud de la amenaza, sino más bien al margen de maniobra existente para impulsar políticas eficaces.

La vulnerabilidad, por tanto, está menos referida al problema en cuestión, sino ala solidez interna con la que la sociedad se amalgama para hacerle frente.

Un enfoque complementario sobre el problema lo sugieren Buzan Waever y de Wilde: "diferentes sociedades tienen diferentes formas de vulnerabilidad, que dependen de la forma como se construyó la identidad". Hay naciones que privilegian el aislamiento, la represión, los hábitos culturales, el lenguaje, la integración étnica, etc. Cada principio organizador tiene su némesis, su forma de amenaza total sobre la identidad nacional. 28

Un ejemplo muy útil puede ser la crisis de los precios internacionales del petróleo ocurrida a finales de 1997. El fenómeno, fue una amenaza para México no porque la economía en su conjunto dependiera del petróleo, sino simplemente por el hecho de que el presupuesto público sí depende de estos ingresos. Este fenómeno está asociado con la naturaleza de los ingresos públicos en nuestro país v. por tanto, condicionado por el acuerdo con base en el cual se fijan las cargas tributarias entre la población. Esto asimismo es variable de los términos bajo los cuales dentro del pacto social se fijan y distribuyen tales cargas. Por tanto, la reducción de los precios del petróleo ejerce un impacto en la economia nacional precisamente en virtud de la forma como entró, los términos del pacto social de los ingresos del sector público son establecidos.

Desarrollo y competitividad

Al Uegara este punto, conviene revisar la forma como la construcción nacional encuentra su expresión material, y que consiste en las bases de su desarrollo. Al reconocer que los fundamentos de la nación son también materiales, y que la expansión de la política, especialmente en su organización democrática de gobierno, está asociada a un cierto grado de integración económi ca y capacidad de desarrollo, que crea los medios cuya movilización es la base de aquello que se denomina desarrollo económico, se encuentra que la elección en favor de una economia de mercado basada en un motor endógeno como medio para abandonar el atraso es también una forma de emancipación, por lo que existen tamo bién algunas condiciones de inicio que deben ser tenidas en cuenta.

La primera de ellas es, desde luego, la posesión de un impulso que solamente una élite comprometida con las aspiraciones del desarrollo puede lograr, encabezando el despliegue de la energía colectiva. La afirmación de los valores de la independencia hacia el interior, es coadyuvante en la formación del arreglo indispensable para que el Estado se comprometa a alcanzar las finalidades del desarrollo económico. La liberación de los elementos que fomentan el arraigo arcaico es consustancial a este proceso, en el cual la liberación de la mano de obra, la formación de un mercado interno y la constitución de un aparato productivo industrial van de la mano en la tarea tanto de construir un mercado nacional como en servir al interés nacional asi expresado.

La construcción nacional a través del mercado supone la implantación, conjunción y desarrollo de al menos tres elementos: reforma **agraria, mercado** interno **y dinamismo** industrializador, todos ellos orientados a conformar una estructura dirigida al crecimiento productivo y el bienestar social, la eficiencia y la distribución.

Esta discusión es relevante cuando se trata de analizar el dinamismo de las economías nacionales a partir de los supuestos de la globalización, Al respecto, y con la finalidad de abordar el terna desde una perspectiva moderna, abordaremos elteina desde el punto de vista del fenómeno de la competitividad.

La apertura hacia el proceso de integración que denominamos globalización ha sido un factor que refleja las fortalezas, pero también que magnifica los rezagos, distorsiones y debilidades en general de un aparalo productivo dado. La evidencia de que un patrón de asignación de los recursos que favorece a los segmentos modernos de la economia, ensancha la brecha entre la modernidad y el atraso, creando muy pocas oportunidades para la diversificación producti-

va, dificultando así el avance de la integración económica y el bienestar.

Esto ha dado paso a un debate acerca de la competitividad en el cual ha sido posible establecer que una modernización parcial o concentrada no resuelve los problemas del proceso de desarrollo, además de que compromete en el largo plazo prácticamente cualquier logro que se obtenga. Los rezagos estructurales se vuelven asi factor de debilidad en virtud precisamente de que no son capaces de garantizar que un impulso, ya sea del Estado o del mercado tenga posibilidades de ser duradero. Finalmente, gracias a ello es posible constatar que la competitividad como capacidad de una empresa, sector, país o región, para ingresar con ventajas al mercado," depende de condiciones que no se derivan solamente de la eficiencia de cada unidad productiva individual, sino que aluden a la estructura productiva en su totalidad, con lo que todo ello implica: la infraestructura, el financiamiento, el sistema regulatorio, los encadenamientos productivos, la productividad de la mano de obra, la promoción del cambio científico-tecnológico y Su asimilación, la administración, la capacidad empresarial; en suma, estamos hablando del esfuerzo global de una sociedad y, en última instancia, de la nación en su conjunto.

El recurso a la competitividad y su vinculación con el proceso de desarrollo en general tiene como consecuencia la adopción de un concepto de la "ventaja comparativa nacional", que comprende cuatro elementos cuya convergencia determina el saldo de toda politica dirigida a este fin: la dotación de factores de un pais, la naturaleza de la demanda interna con relación al aparato productivo, la eficiencia de las empresas, independientemente de su tamaño, y las condiciones generales de la competencia. 30

El compromiso del Estado es de importancia primordial. Los años de la apertura indiscriminada han dejado numerosas lecciones. La primera es que el mercado no puede por si mismo garantizar las condiciones para el desarrollo productivo. Se requiere una acción del Estado que libre de los vicios del pasado, emprenda politicas de fomento capaces de superar el antiguo paradigma de la protección, ya que "el mercado no siempre produce decisiones óptimas", no sólo porque su racionalidad no coincide con la del interés público, sino también porque, para emitir las señales correctas requiere de un sistema de instituciones que las hagan posibles."

La construcción institucional es prácticamente una rama de las ciencias sociales, que estudia la formación de los sistemas, procesos, cultura, socialización y asimilación de la realidad de las instituciones. Promover la competitividad requiere de un esfuerzo integral a escala de la nación, dotada de mecanismos que faciliten el avance en cada uno de los campos de la innovación, la productividad, el desarrollo tecnológico, etcétera.

Dado que es un proceso integral, imposible de reducir la competitividad al desempeño y comportamiento de las unidades productivas en particular, más bien resulta que desde una perspectiva nacional, *la que compile no sólo es la empresa. sino principalmente la nación*, de modo que la realidad de la globalización no se sustrae al hecho de que procesos de articulación productiva sacan ventaja de opciones bien concretas de localización. La miste-a regionalización de la producción industrial,

aun en las empresas de mayor grado de transnacionalización, se apega a una escala competitiva internacional, de modo que las ventajas competitivas se generan y sustentan mediante procesos espacial y socialmente localizados y que, por elide. los atributos economices, políticos y culturales de una nación en particular inciden de modo definitivo en los patrones de éxito competitivo. 32

Conclusiones

La nación como unidad social, política e histórica, se encuentra sometida a presiones tremendas, pero nada parece anunciar que su fin esté próximo. Por el contrario, es fácil advertir que la nación debe recuperarse en sus supuestos formales pero también en su potencial histórico. Menos sencillo es establecer cuál será el derrotero que seguirá cada una de las modalidades de reorganización nacional ante la aparición y paulatina consolidación de nuevas formas de organización social y económica, que conforman las grandes tendencias que perfilan hoy la transformación del mundo. Lo que si es claro, es la dificultad para sostener los antiguos paradigmas. En cambio, nuevas formas de vinculación, equilibrio, ejercicio de la autoridad, etcétera, pueden surgir de esta etapa.

Este análisis ha sido necesariamente limitado, y busca solamente sentar las bases indispensables para determinar por qué la nación sigue siendo imprescindible, y a demostrar que lo que está en riesgo es la forma tradicional de ver su seguridad, más que el sentido histórico de la nación misma.

Este trabajo se ha propuesto la recuperación y la búsqueda, así como lograr la sintesis de lo simple y lo complejo en el marco de la conducción de los destinos de una nación. El binomio seguridad-desarrollo debe complementarse con otro que lo refuerza: ciudadanía-competitividad. Ciudadanía como punto de partida valorativo, síntesis del conjunto de los principios reguladores del pacto social y unidad de medida y referencia para la afirmación de los avances del fortalecimiento nacional.

Competitividad como expresión de la búsqueda del desarrollo, a partir de las lecciones del pasado reciente, pero sin perder de vista la aspiración de fortalecer dinamismo productivo precisamente como tarea nacional de desarrollo, teniendo al bienestar y la justicia como patrimonio común que se refuerza a través de la concurrencia productiva.

La seguridad nacional tiene asi un contenido concreto, consistente en la promoción de la ciudadania y la competitividad, menos como valores formales que como elementos concretos de cambio de las sociedades. Ambos son factores en los que convergen los principios de organización tanto del Estado como las redes sociales y económicas. Ambos deben, por tanto, ser espacio de encuentro y entendimiento.

Ciertamente, existen elementos que facilitan una visión desfavorable al robustecimiento de la nación. Es fácil descubrir que tales elementos condicionan también visiones del desarrollo muy pobres. Si la seguridad es aptitud para la movilización de las propias energias en el logro de un proyecto propio, en un marco de soberanía e independencia, es muy importante robustecer los factores que permitírán alcanzarla. No podemos olvidar que las situaciones de crisis son más manejables de lo que suele pensarse, y que si bien presentan desafios a la identidad, también lo es que pueden

dar cauce a la expresión de nuevas formas de organización de la colectividad.

Deliberadamente se ha hecho omisión del aspecto coactivo de la seguridad. Por tanto, el énfasis ha sido en los aspectos de base, más que en las estructuras de la seguridad, éstas deben predominar en la misión del Estado, su Jeforma y transformación, y constituir el prineipio organizador y el marco de referencia de las políticas nacionales.

En lo que hace, por último, a las amenazas y los riesgos, estos seguramente no dejarán de rresentarse, pero la necesidad de que se eneuentren con una sociedad robusta y capaz de hacerles frente obliga a fortalecer los dos principios organizadores arriba seílalados. I inalmente, estamos ante riesgos y amenazas en los que la anarquia de los Estados se rvíuerza con la de los mercados y la de la ace-ón coleqtiva, cada uno de los cuales resülta problemática ante los instrumentos de politica convencionales. La preparación para los desafíos complejos constituye una de las pronesas que el enfoque sugerido ofrece.

Potas:

- Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de f)".rrollo 1989-1995. México. 1989, p. 42.
- ² Reyes Heroles, Jesús: México. Historia y Política, Tcenos. Madrid, 1978. Capitulo 1.
- J. Quizá con la excepción de Francia, que rechaza doctrinariamente el empleo del término, por considerarlo asociado a la lucha ideológica contra el marxismo y, por tanto, enclavado en el contexto de la guerra fria. Para Francia los aspectos relacionados CON su seguridad, caben en su concepto de defensa nacional.
- Muy seilaladamente, en el continente, el caso de Brasil, donde la combinación entre autoritarismo y

- estrategia de desarrollo tiene en la seguridad nacional una vinculación clave. Ver Ugo Pipitone: La Salida del Atraso. fCE. México, 1995, cap. XIII.
- ⁵ Al respecto, baste señalar la forma como los Estados Unidos y Rusia hacen en la materia frente al desafio que internamente representa el desajuste de su pacto social.
- ⁶ Wolfers, Arnold: «La seguridad nacional como símbolo ambiguo», en Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos. Limusa Noriega editores. México, 1994, p. 171.
- 7. Guéhenno, Jean-Mar¡e: El Fin de la Democracia. La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego. Paidos, Barcelona, 1995. Especialmente el capítulo tercero.
- " 1bid, pág. 35.
- 9 Ferrajoli Luigi: «El Estado Constitucional de Derecho Hoy», en Ibáñez Perfecto, Andrés (ed.). Corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 18.
- 10. Taruffo, Michele: «La justicia civil: ¿Opción residual o alternativa posible?, en Ibáñez Perfecto, Andrés (ed.): Corrupción y Estado de Derecho, op. cit. p. 135.
- ¹¹ Lo anterior es fácilmente verificable en México, donde cierta tendencia de la sociedad a pedir que el Estado sea mínimamente capaz de proporcionar seguridad, más que desarrollo o el respeto a los derechos fundamentales parece predominar como visión -y mito- colectivo.
- 12 Wolfers, op. cit.
- ". En México, por ejemplo, en un período que abarca veinte años, se promovieron discursos que eran representaciones de aspectos que se consideraban prioritarios en la definición del perfil de un gobierno y en la definición de una opción o conjunto de opciones de política. Así, los términos reforma administrativa, descentralización. renovación moral, reconversión industrial, reforma del Estado o liberalismo social aluden a proyectos muy poderosos. cada uno de gran vigencia en su momento, aunque intrascendentes más allá del momento y el contexto en que se produjeron.

- Ello puede comprobarse al revisar el Plen Nacional de Desarrollo 1995-2000 en vigor: promoción de la paz -desanne y desnuclearización, actividades humanitarias, no intervención, solución pacífica de las controversias- y el derecho internacional, así como de las actividades y programas de las fuerzas armadas mexicanas
- 15 Aunque de hecho si existe un criterio aplicable como mínima referencia: "Las políticas de reguridad nacional pueden ser encerniables por su moderación y por la consideración que ello implica hacia valores ajenos a la seguridad; por el conlrario pueden ser condenables al no brindar una protección adecuada a los valores nacionales".
- "Esto pudo observarse a propósito del bombazo de üklahoma, cuando se pudo establecer que las acciones propuestas a resultas de la tragedia se proponían precisamente condicionar las libertades
- "La libertad sola mata la igualdad y la fraternidad, la igualdad impuesta mata la libertad sin realizar la fraternidad, la fraternidad, necesidad universal para que exista un vínculo comunitario vivido entre ciudadanos, debe regular la libertad y reducir la desigualdad, pero no puede promulgarse por decreto o por ley" Monn, Edgar y Anne Bngitte Kem Tierra-Patria. pp. 137-138
- 11 Guéhenno, op. cit
- Williams, Phil: "The nature of Drug-Traffickirtg Networks", en Current History, vol. 97, No. 18, April 1998, pp. 155-156.
- Mientras que Wolfers nos recuerda que la independencia nacional importa "no por mérito propio sino por la garantía que puede ofrecer a la preservación de valores tales como la libertad, la justicia y la paz". Op. cit., Guéhenno nos recuerda que "no puede haber expresión de una soberanía sin formación de un cuerpo político [que]

- permite a los ciudadanos expresar en la obediencia de las leyes su "patrtmouio institucional" lbid
- 11 Guéhenno. cp cit. P 52
- ²² Rénaut, Alain "Lógicas de la nación", en 'reo-tes del Nacionalismo, Pardos. Barcelona, 1993, pp 40-43
- ²³ Habermas, Jurgen: El discurso Filosófico de la Modernidad, Taurus, Barcelona
- 24 Rénaut. op cit P 43
- vilas. Carlos' Seis Perspectivas Falsas sobre la Globalizacrón (Argumentos desde América Latina para la Discusión de una Ideología), Mimeo, CtlCH UNAM. 1997. P 18
- 26 "La propia vulnerabilidad de la situación de VId: lleva a privilegiar el valor seguridad y a esperar de la intervención de un agente externo la solución a los propios problemas" Ibid
- 27 Peter Gourevitch Políticas Estratégicas en Tiempo: Difíciles. FCE, México, 1993, P 141
- ¹⁸ BU7.an, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, SeCUTII" ∧ New Framework for Analysis Lynne Riene: Publishers. Londres, 1998, pp. 124-125
- ¹⁹ Pipitone. LIgo, La Salida del Atraso, op. cit cap. [X
- Mo González. Pedro Javier "La Política industrial en la era de la globalización". en Comercio Exterior Vol. 48, No. 7, julio de 1998, p. 528
- " lbid, pp 530-531
- ¹² Ibid., P 530 Existen así tradiciones. arraigos y factores culturales que. en general. ayudan a explicar, más allá de la realidad de la empresa, de qué manera se estimula o no el logro de objetivos de competitividad

Los Confines de Europa o la Frontera de lo Conocido'

Leonardo Curzio'

ue el final la Guerra Fría ha dejado un vacio analítico en los estudios estratégicos me parece evidente. Una década después de la caída del muro de Berlín carecemos de claves de lectura para entender los conflictos que se suceden ante nuestros ojos en un mundo carente de centros neurálgicos. En el escenario bipolar la clave este-oeste tenia suficiente capacidad heurística y organizativa para explicamos lo que sucedía en Laos o Angola, en Vietnam o en El Salvador. Otra clave con menor poder explicativo tal vez, pero bastante funcional en su momento era la nortesur. La división entre ricos y pobres hoy parece desgastada a la luz de los nuevos procesos de regionalízación, cuyo ejemplo más vistoso es México. En pocos años este país ha pasado de practicar un tercermundismo militante a estar hoy condicionado por la geopolítica del NAFTA.

En ausencia de una clave genérica que nos permita entender lo que en el mundo sucede, constatamos que los conflictos que proliferan a lo largo y ancho del planeta se convierten en ruido, acaso en índiferencia, para una opinión pública desprovista de elementos contextuales y explícativos que hagan inteligible esa complejidad. La imposibilidad de insertar en un campo conceptual, teórico e

ideológico lo que sucede en el mundo, reduce nuestra capacidad de leer, entender y sobre todo interiorizar aquello que sucede en otras partes del globo. Varios casos, de monstruosas proporciones, se pueden ofrecer como El sangriento conflicto de África Central 3 no consiguió incidir ni en nuestra agenda informativa, ni en nuestra agenda analítica, mucho menos dinamizó nuestros debates sobre la seguridad global o el impacto que en el mediano y largo plazos podría tener en la visión mexicana del mundo la muerte de tantos seres humanos. Cuando se analice con una perspectiva histórica este fin de siglo es probable que el concepto tan trillado de la aldea global se vea matízado, pues la globalización de las comunicaciones contrasta, por lo menos en México, con una aldeanización de nuestros debates y nuestra agenda de seguridad. Al no comprender lo que pasa en el exterior optamos por ignorarlo. Procedimiento digno del más arquetípico de los aldeanos.

Si el conflicto africano fue reducido a una carnicería entre hutus y tutsis, sin comprender mínimamente las razones, otros conflictos en otras partes del planeta menos lejanas política y culturalmente han corrido la misma suerte: se convierten en una incomprensible vorágine de información. La desarticulación de la antigua URSS fue decodificada como una explosión de nacionalismos y politicamente no se tiene certeza en círculos diplomáticos si se deben o no aplaudir reformas políticas y económicas impulsadas por Yeltsin pues su grupo de apoyo está dominado por una poderosa oligarquía con proclividad mafiosa.

La misma interpretación se dio para el largo conflicto de los Balcanes, y a la cuenta del atroz nacionalismo serbio giramos todos los cheques interpretativos de lo que sucedía en aquella parte del mundo. No sabemos bien desde cuando la alianza ruso- serbia reactivó una visión estratégica de Rusia, no necesariamente convergente con Occidente.

A falta de un nuevo eje interpretativo capaz de articular los conflictos del mundo en expli-. caciones macro, como sucedía durante la guerra fría, tenemos que profundizar en las raices de cada conflicto, empapamos de sus particularidades y documentamos sobre sus antecedentes históricos a fin de conseguir prever su duración y su evolución. En pocos meses el lector mexicano dispondrá de un texto que ofrece claves para entender el nacionalismoy la geopolítica en el Mediterráneo Oriental, concretamente en dos países que por muchas razones han marcado la historia durante varios siglos. Estos son Turquía y Grecia. El libro es de Alfans Cucó, catedrático de historia contemporánea de la Universidad de Valencia

Turquía es, por muchas razones, un país que merece una atención especial. Es históricamente un país que igual asume la forma de dique de contención que de bisagra para la articulación. Turquía ha sido, a los ojos de occidente, la amenazamás inmediata desdeel punto

de vista military demográfico, el diqueque sirvede aliado para contenerel fundamentalismo islámico o el avance comunista.

El interés del caso turco se explica por razones intrínsecas, pero también por razones de política comparada 4. Turquía y México ofrecen una serie de semejanzas nada despreciables. La evolución de los sistemas políticos de ambas naciones sugiere paralelismos muy ricos. Y la situación de "países partidos" (tom countries) entre el tercero y el primer mundo, entre la democracia y el autoritarismo, entre la tradición y la modernidad, los hace parecer muy similares. Conviene, pues, conocer o reconocer, según sea el caso, a esa apasionante península de Anatolia y su papel en el mundo contemporáneo.

Cucó consigue en el capítulo consagrado a Turquía -que me parece el mejor de la obrademostrar cómo se debe combinar el análisis histórico con el análisis político y ofrecer, al mismo tiempo, perspectivas de lo que puede acontecer.

En el plano metodológico debe destacarse que pocas veces se encuentra un análisis geopolítico y estratégico tan bien ensamblado con los elementos históricos. En el trabajo de Cucó la historia no es el consabido apéndice, que en forma de antecedentes se incorpora más por formalismo que por necesidad o profundidad del análisis en los estudios especializados. Aquí la historia habla. explica, otorga significado y relevancia a las piezas que por sí solas no dan cuenta de lo que acontece en esa región del mundo.

La habilidad del historiador es ofrecer claves sencillas que al analista político se le escapan. Por ejemplo, apunta Cucó, gran parte de los problemas que hoy vive el antiguo Imperio Otomano provienen del hecho "que la ley islámica no admite las identidades nacionales, sino únicamente las religiosas... así el Imperio Otomano se va a compartimentar en diferentes comunidades, la musulmana en primer lugar, lajudia, la armenia y la ortodoxa" Gran parte de los con flictos en Bosnia Herzegovina se toman comprensibles al entender que la columna vertebral de las identidades comunitarias es de estirpe etnoreligioso. El peso de esta identidad religiosa, reforzada en el caso turco por el carácter extremo del unitarismo kemalita, explica por qué a la distancia el problema kurdo parece irresoluble.

Turquía se encuentra hoy en una encrucijada múltiple. Sus relaciones internacionales son un auténtico caleidoscopio. Por un lado es un país volcado hacia oceidente. Su pertenencia a la OTAN ya la UEO (en calidad de asociado) refrendan su vocación occidentalista. Sin embargo, dos objeciones mayores impiden su total adhesión al sistema institucional europeo occidental y son:

- a) el problema de los migrantes (especialmente a Alemania) y la falta de consideración como potenciales socios paritarios por ese racismo de fondo que aún impera en Europa y esa rivalidad histórica del mundo europeo y cristiano con el Gran Turco.
- b) El segundo tiene que ver con las tensas relaciones que Turquía mantiene con Atenas. El nacionalismo gríego permanece a fiar de piel y la presencia turca en Chipre es insoslayable, Hay pues una polarización entre los dos paises que impide a Turquía insertarse de manera fluida a las instítuciones europeas.

Pero este no es más que el primero de los problemas turcos. El segundo tiene que ver con los kurdos y especialmente con la actividad hostil del PKK (Partido de los Trabajadores Kurdos). Este grupo es apoyado por otras potencias (concretamente Siria) quien mantiene una disputa abierta con Turquia por la explotación de las aguas de dos ríos y un desacuerdo territorial. El problema kurdo ha afectado también las relaciones con lrak, De hecho, el ejército turco entró a mediados de la presente década a territorio iraquí para atacar lo que consideraba un santuario del terrorismo kurdo desde donde se lanzahan ataques en contra de intereses turcos. El problema kurdo ha tendido a global izarse en la medida en que los miembros del PKK hoy figuran las listas negras de casi todos los paises del mundo.

En la región transcaucásica los problemas no son menores para el gobierno de Ankara. El caso del Alto Karahahk llevó a altos niveles de tensión la relación de Turquía con Armenia, pues aquella región, poblada mayoritariamente **por armenios. quedó, por una decisión** soviética, bajo la jurisdicción de Azerbaijan. Los azeries, de estirpe turca, incrementaron su presencia demográfica a lo largo de los años y los conflictos con Armenia alcanzaron proporciones alarmantes. Turquía no podía abandonar a los azeries y por tanto tuvo que participar en el remolino transcaucásico

Esta zona que sirve de colchón a las grandes potencias de la región (Rusia, Irán y Turquia) sufre hoy las mutaciones de la caída de la URSS y el avance (hoy en declive relativo) del fundamentalismo islámico en Irán y plantea nuevos problemas para Turquía. Si en el paisaje estratégico de finales de los 70 Turquía era el dique de contención de las dos grandes amenazas para occidente (el comunismo y el fundamentalismo islámico) hoy su papel es igualmente importante pero menos

formalizable. Turquía es hoy el dique de contención frente al rampante islamismo antíoccidental que va avanzando en los paises árabes que tenian gobiernos laicos (Argelia y Egipto son un ejemplo) y también es un dique frente a la desintegración de la región transcaucásica y todo lo que ello conlleva (desde tráfico de drogas hasta tráfico de material nuclear)

A este complicado panorama hay que agregar que cerca de dos míllones de personas de origen turco viven en los Balcanes repartidas entre Albania, Bulgaria Rumania y en la exYugoeslavia. Gracias a la habilidad explicativa de Cucó estos elementos adquieren un orden que permite al lector descubrir los potenciales de guerra (y paz) que hoy por hoy tiene Turquía.

El segundo capítulo está dedicado al estudio de Grecia. El nacionalismo griego que a nosotros llegá mediado por el aura romántica y heroica de Lord Byron o el archipiélago de fuego de Julio Veme, es diseccionado por Cucó en trazos firmes y rigurosos. El nacionalismo griego se alimenta, como todos los nacionalismos, de mitos y un uso abusivo de la historia que moviliza politica y militarmente a la sociedad.

Uno de los conflictos que empezaron a crecer durante los años 50. El tema, naturalmente, era Chipre. En 1974 las fuerzas armadas turcas invadían la parte norte de la Isla, rompiendo con ello el dificil equilibrio constitucional (muy digno de estudio, por cierto) establecido entre las dos comunidades para gobernar la isla.

El conflicto sigue abierto y Alfons Cucó, dedica un capítulo completo a su análisis. Evalúa, además, los posibles escenarios de solución ponderando en cada caso el peso de la historia, de los resentimientos y de los respectivos nacionalismos y cómo afectan estos a las políticas militares y a la carrera armamentista en la región.

La segunda parte del libro está centrada en el más reciente de los conflictos que enfrentan a Belgrado y a la OTAN Yes el caso de Kosovo. Con la misma acuciosidad mostrada en los capitulos anteriores, Cucó reconstruye los elementos históricos que permiten entender los fundamentos del conflicto. La crisis en Kosovo comenzó en 1989 cuando Serbia abolió su autonomía de forma unilateral.

La situación que hoy prevalece implica a varios estados y con la protección de Kosovo se juega la autoridad de la Alianza Atlántica, pues durante un dilatado periodo Milosevic no se ha mostrado receptivo al tono conminatorio utilizado por la OTAN. La importancia internacional que ha adquirido esa minima región del globo no esconde, sin embargo, la tragedia que supone la violación cotidiana de los derechos humanos. Cucó se dio a la tarea de recoger directamente algunos testimonios que nos presenta en su libro sobre este asunto.

El libro de Cucó es una aportación muy significativa a la escasa literatura que sobre geopolítica y seguridad circula en los medios mexicanos. El libro tiene un triple mérito. Es un libro de lectura ágil que no sacrifica rigor ni profundidad. Es también un libro que nos permite entender, más allá de generalizaciones, los conflictos étnicos y los "enjeux" estratégicos que encierra la relación greco-chipriota y el conflicto en Kosovo. Finalmente, y creo que lo más destacable del texto, es una verdadera lección metodológica de cómo se puede (se debe) hacer el análisis estratégico

combinando el análisis histórico con la geopolítica actual y la prospectiva.

Notas:

I. Ellibro reseñado es Cucó, Alfons: Los confines de Europa. Nacionalismo. geopolítica y derechos humanos en el Mediterráneo Oriental. 1997. Editorial Afers/Universitat de Valencia. El texto original se publicó en catalán y su versión en español se espera en breve con el sello Editorial Triana.

² Es investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. México.

"véase el número 000/013 de la Revista Janes Iníeiíígence Rel'iew. De enero de 1997.

"Huntington. Samuel: *The ctosh* o/civilírotton and the remaking of World Order. New York Touchstone. 1997. Páginas 144 y siguientes.

RESÚMENES

Inteligencia y Globalizacián Política Elcock Ward Pitffield D.

En los tiempos presentes, el análisis de inteligencia cobra más importancia en la elaboración de políticas. Dos grandes categorias de cambios han contribuido a conferir el carácter novedoso a nuestra época: por un lado, se encuentran los desórdenes geopolíticos; por otro, la revolución informática. El análísis de intelígencia debe evolucionar con la época. Las tensiones que caracterizan al mundo actual exigen que esté aún más integrado en el proceso de decisión. En el contexto de los años noventa, el ciclo de inteligencia debe integrarse lo más posible con el proceso de elaboración de políticas públicas. Es necesario que la información sea políticamente útil y, al mismo tiempo, políticamente neutra. Para ser válida, debe comunicarse en el momento justo. Este acercamiento acarreará ventajas mutuas que permitirán al gobierno realizar mejor su trabajo.

Intelligence, Globalization and Policy Elcock Ward Pitffield D.

Currently, an intelligence analysis acquires more relevance in the generation of policies. Two main change categories have contributed to the novel character of our era: on the one hand, the global geopolitical disarrangements, and on the other, the informatics revolution The intelligence analysis must also evolve with the advancements. The tensions that characterize the current world necessitate the bigger contribution of intelligence analysis in the policy making process. In the context of the 1990's, the intelligence analysis process needs to become more integrated with the public policy making process. This approximation will only carry mutual benefits that we ald allow the government to better fulfill its duties.

La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas

Leonardo Curzio

En el presente artículo se realiza una somera revisión de los vínculos entre seguridad nacional e inteligencia en México. Primero, se analizan algunas razones por las que el concepto de seguridad nacional genera tantas reservas en la sociedad mexicana. Segundo, se discute la aparente contradicción entre una definición amplia de la seguridad nacional y otra anclada en los principios tradicionales. Más que contradicción, existe una mezcla de los horizontes estratégico y táctico. Luego de señalar la necesidad de reducir vulnerabilidades y redefinir algunos objetivos permanentes -en especial aquellos que tiene que ver con la integración de México con instancias supranacionales- finalmente analizamos la actual estrategia de seguridad nacional, especialmente el planteamiento de legislar la actividad de inteligencia.

National Security in Mexico: Balance and Perspectives Leonardo Curzio

The present paper offers a short review of the links between national security and intelligence in Mexico. First, some of the reasons why the concept of national security provokes so much skepticism in the Mexican society are analyzed. Secondly, the apparent contradiction between a wide definition and the traditional conception of the national security concept are analyzed. More than a contradiction, there is a mixture of the strategical and tactical points of view. After pointing out the need of reducing vulnerabilities and of redefining some permanent objectives • especially those involving the integration of Mexico to supranational organizations -, we finalize by analyzing the current national security strategy, particularly the proposal of legislating intelligence activities.

Esferas de Seguridad y Linderos **del** Corazán **de las** Tinieblas Ricardo Márquez BIas

Entre sus estructuras ordenadoras y reguladoras, las sociedades han construido diversas instituciones responsables de preservar esferas de seguridad y protección colectivas. Conservar su funcionalidad y eficiencia es tarea fundamental del Estado cuyo cumplimiento resulta esencial para el interés colectivo preocupado por las condiciones necesarias -aunque no siempre suficientes- que doten de posibilidad y viabilidad a los proyectos nacionales. La crisis del Estado de Bienestar implicó una nueva delimitación de los marcos de certidumbre social y seguridad colectiva, trastocando profundamente parte de los referentes que dotaban de cohesión a los Estados nacionales, generando tensiones y vulnerabilidades que, de no ser adecuadamente asimiladas, podrían afectar seriamente la dinámica de los correspondientes sistemas sociales, poniendo en riesgo su estabilidad e incluso su continuidad

Security Spheres and Limits of the l/eart OfDarkness Ricardo Márquez, Blas

Among their ordering and regulatory structures, societies have ereated different institutions responsible for preserving the spheres of collective security and protection. To maintain their functionality and efficaey is one of the fundamental roles of the State, since the fulfillment of their responsibilities is essential for the collective interest preoccupied by the maintenance of the necessary conditions - although not always sufficient - to warrant feasibility and viability lo national projects. The crisis of the Well-being State implied the setting of new limits to the framework of social certainty and collective security, a situation that profoundly affected the structures that granted cohesion to the national states, generating unforeseen tensions and vulnerabilities that could seriously affect the dynamies of the social systems, and put their stability and even their continuity at risk.

Paz, Estabilidad y Prosperidad: el Nuevo Orden Mundial en los Ultimos Diez Años

Athanasios Hristoulas

Con el fin de la Guerra Fría, el llamado Nuevo Orden Internacional emergió como alternativa propicia para la construcción de una sociedad internacional justa, caracterizada por libertades políticas y económicas, donde el conflicto y la guerra serian reemplazados por los ideales del libre comercio y la cooperación. Desafortunadamente, la situación no ha resultado exactamente como se planeó. Se identifican cuatro factores fundamentales de ello: a) ignorar la historia; b) los problemas de las nuevas democracias; c) falso sentido de seguridad generado por instituciones internacionales; d) las realidades múltiples y confusas del sistema internacional. Sin embargo, existen razones para mantenerse cautelosamente optimistas.

. Peace, Stability and Prosperity: the New World Order in the past ten years

Athanasios Hristoulas

With the end of the Cold War, the so-called New World arder arose as an auspicious alternative for the construction of a fair international society characterized by political and economical freedom, where conflict and war would be replaced by free trade ideals and cooperation. Unfortunately, this situation has not turned out to be as planned. Four main reasons for the failure are identified: a) History is ignored; b) New democracies involve new particular problems; e) a false sense of security is generated by international institutions; and d) the international system involves multiple and variable realities. However, there are reasons to remain cautiously optimistic.

Soberania, Política Exterior y Seguridad Nacional en México: 1821-1990

Raúl Benítez Manaut

En el presente ensayo se realiza un recuento histórico sobre la política exterior de México y la seguridad nacional, desde el mcimiento de la Nación hasta el inicio del período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Nuestra hipótesis principal es que la dificil construcción del Estado-Nación en México en el siglo XIX, posibilitó que el país fuera objeto de ambiciones territoriales de grandes potencias, como Estados Unidos y Francia. Se analiza cómo, a partir de los gobiernos de la revolución, se va construyendo un concepto nuevo de seguridad nacional cuya base es la ideología nacionalista, la defensa de la soberanía, el territorio y los recursos naturales. El ensayo culmina con el debate sobre seguridad nacional durante los años ochenta, que Involucra la geopolítica de México hacia Centroamérica y el Caribe, el pago de la deuda externa, el cambio del rol del Estado en relación con la economía y las relaciones con Estados Unidos

Foreign Policy and National Security in Mexico: 1821-1990

Raúl Benítez, Manaut

The present assay portrays an historical recapitulation of foreign policy and national security in Mexico, from the birth of the Nation up to the beginning of the presidential term of Carlos Salinas de Gortari. Our hypothesis is that the difficult construction of the State-Nation in México during the nineteenth century facilitated the fact that the country was considered an object ofterritorial ambitions by the great powers, for example the United States and France. Il is after the establishment of revolutionary governments that a new concept of national security forros, whose basis are nationalist ideology and the active defense of OUI sovereignty, territory and natural resources. The assay concludes with the debate regarding national security in the 1980's, which includes Mexican geopolicy towards Central America and the Canbbean, the payment offoreign debt, the changing role of the state in the economy, and the relationship with the United States.

Estados Unidos de América: de la Seguridad a la Incertidumbre

Guillermo JR. Garduño Valero

Este articulo plantea un análisis histórico para el estudio de las fuerzas armadas norteamericanas desde su período de formación como Nación, su expansión, la conquista de la hegemonía
mundial de la Segunda Guerra y los conflictos durante la Guerra Fría, para derivar en sus
grandes retos actuales: intervención en los nuevos escenarios bajo la presencia de ejércitos
multinacionales, sus problemas como potencia económica, la lucha contra el narcotráfico y los
efectos probables que podrian tener para la seguridad nacional de México.

United States 01 America: From security to uncertainty

Guillermo JR. Garduño Valero

This paper proposes an historical analysis for the study of the American anned forces starting in the fonnative period of the nation, and spanning its expansion, the conquest of global hegemony after World Warll and the conflicts arisen during the Cold War, and finalize analyzing the main current challenges: intervention in the new global scenarios under the presence of multinational armies, its problems as an economic power, the drug enforcement efforts and their probable effects on Mexican national security.

El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México: Cambios, Críticas y Propuestas

José Luis Piñeyro

Este artículo centra su atención en el análisis de los cambios registrados en las relaciones entre seguridad nacional y narcotráfico en la última década. A partir de un balance de los cambios en las políticas de combate conjunto a las drogas ilegales entre México y Estados Unidos, se hace una sucinta evaluación de los resultados de la estrategia binacional, recurriendo tanto a indicadores oficiales como a otros no convencionales. La guerra contra el narcotráfico no se está ganando. Con el actual diseño es prácticamente imposible de ganar, aunque existan batallas exitosas. Si bien no se vislumbran en el horizonte cambios importantes en la estrategia antidrogas mexicana, se plantea como estrategia la legalización o regulación de ciertas drogas, acompañada de amplias y permanentes campañas de prevención del consumo, así como de programas de rehabilitación.

Drug dealing and National **Security in Me.xico:** Changes, crltlcisms and **proposals**

José Luis Piñeyro

This paper focuses on the analysis of the registered changes in the relationship between the national security agencies and the drug dealers during the last decade. Starting from the point where a balance of the policy changes needed for a joint and cooperative fight against illegal drugs was reached by Mexico and the United States, a brief evaluation of the results of this binational strategy ensues, based on the analysis of both traditional and non-traditional indicators. The war against drug dealing is not being won. Moreover, with the current design, it is almost impossible lo win, even if there are some partial victories. Even if no major changes in the Mexícan drug enforcement strategies are envisaged, an alternative strategy that is proposed would be the legalization or regulation of certain drugs, together with far-reaching and permanent campaigns aimed at decreasing the consumption, as well as rehabílítalion programmes.

El Binomio Seguridad-Desarrollo Hoy. Hacia un Concepto Contemporáneo de Seguridad Nacional.

Severino Cartagena Hernández

El artículo reflexiona sobre los conceptos de interés y seguridad nacional y propone una posibilidad para la recuperación de este último, que consiste en poner el énfasis no tanto en la seguridad, cuya naturaleza de medio para el logro de finalidades trascendentes es comúnmente confundida con los fines a los que debe servir, sino precisamente en el concepto de nación. Con ello se busca reafirmar la dimensión histórica de esta última, pero sobre lodo, confirmar su vigencia. Para lograrlo se le contrasta con dos cuestiones, la primera de ellas está referida a las políticas de seguridad y la gran indeterminación que suelen rodearlas. La segunda es más actual, ya que enfrenta el problema de la globalización a través de una de sus dimensiones, la relativa a la competitividad del aparato productivo. Concretamente, se intenta demostrar que esta última depende, quizá como ningún otro valor de los tiempos que corren, de los principios unitarios que proporcionan a la nación su fisonomía característica. De este modo, en resumen se busca confirmar la validez de la dimensión nacional al hablar de seguridad nacional al tiempo que se apunta hacia el género de necesidades teóricas que es indispensable atender para alcanzar una mejor comprensión del tema.

The security-development binome today: Towards a contemporary concept of national security

Severino Cartagena Hernández

This paper deals with the concepts of national interest and national security, and proposes alternatives for the recuperation of the latter, This proposal is based on a shift of emphasis, currently aimed mainly at security, where the means to aUaintranscendent results are sometimes considered to be an end by themselves, towards the concept of nation. To achieve this goal, two aspects have lo be taken into consideration. The first one is the analysis of security policies and the relatively undetermined state usually surrounding them. The second aspect is more current, since it faces the problem of globalization through one of its dimensions; the one related to the competitivity of the productive apparatus. In concrete terms, productivity is explained as a value which, particularly in our times, is dependent from the unifying principles that give a nation its characteristic physionomy. To surnmarize, we seek to justify the validity of national dimension related to national security by giving it support, while we point out to the kind of theoretical considerations that have to be attended to to attain a global comprehension of this theme,

Los confines de Europa o la Frontera de lo Conocido

Leonardo Curzio

Una década después de la caída del muro de Berlín, además de ser patente la continuidad de una especie de vacío analítico en materia de estudios estratégicos, también carecemos de claves de lectura para entender intensos conflictos que se plantan ante nuestra vista. el reciente libro de Alfons Cucó (los Confines de Europa. Nacionalismo, Geopolitica y Derechos Humanos en el Mediterráneo Oriental) que en breve estará a disposición del lector mexicano, ofrece importantes claves para entender el nacionalismo y la geopolítica en el Mediterráneo Oriental, en particular los correspondientes a Turquía y Grecia. Este texto representa una significativa aportación a la muy escasa líteratura que sobre geopolítica y seguridad circula en los medios mexicanos.

The Limits 01 Europe or Frontier 01 the Know

Leonardo Curzio

A decade the fall of the Wall in Berlin, apart from the patent continuity of a kind of analytical vacuum regarding strategical studies, we also lack reading frames to understand some of the intense conflicts right before our ayes. 11le recent book by Alfons Cucó (The limits of Europe. Nationalism, Geopolitics and Human Rights in the Eastem Mediterranean) which will in shon be avaible to mexican readers, offers important tools(keys) to undestand both nationalism and geopolitics in the Eastem Mediterranean, particularly referring to Turkey and Greece. This is a very significant contribution to the very scarce literature in the subject of geopolitics and security available in México.

Revista de Administración Pública N°, 98. **Seguridad** Nacional.

Se terminó de imprimir en agosto de 1998. por Geminis Editores e Impresores, Emma N° 75,

r Geminis Editores e Impresores, Emma N° /5, Col. Nativitas, México D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares **y** estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP.