



VOL: AÑO 9, NUMERO 25

FECHA: MAYO-AGOSTO 1994

TEMA: SEGURIDAD Y SOBERANÍA NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

TÍTULO: **Reflexiones sobre la seguridad nacional en México**

AUTOR: *Godofredo Vidal de la Rosa* [\*]

SECCION: Artículos

## RESUMEN:

La seguridad nacional no es un tema aislado de la reforma de las instituciones estatales. En este ensayo se aborda la evolución paralela de ambos, especialmente, la trayectoria de la estrategia del Estado mexicano en sus relaciones con los Estados Unidos, y las transformaciones del significado de la seguridad nacional. Se concluye que una transición política democrática incompleta ha conducido a una seguridad nacional fracturada.

## ABSTRACT:

Reflections upon National Security in Mexico

National security is not an isolated topic of the state institutions reform. This article undertakes the course of the Mexican State strategy regarding its relations with the United States and the meaning of the transformations of national security as a concept. It comes to the conclusion that an incomplete political and democratic transition has led to a broken national security.

## TEXTO

### Introducción

Este ensayo se inscribe en el creciente flujo de reflexión pública acerca de los alcances y significados de la seguridad nacional en el México de hoy. Aunque en gran parte está dedicado a reflexionar sobre el ámbito de las relaciones de México con los Estados Unidos en la presente década, también aborda algunos aspectos referentes a la conceptualización de las políticas de seguridad nacional en el ámbito de las transformaciones del Estado mexicano y la llamada transición democrática. Esta manera de enfocar el problema trata de eludir algunas debilidades de los argumentos a favor de ampliar los contenidos de la noción de seguridad nacional mexicana, sin reflexionar en las tensiones políticas e institucionales que una ampliación ilimitada pueda acarrear.

Acontecimientos muy recientes tales como la firma del Tratado de Libre Comercio norteamericano, la insurgencia indígena en los Altos de Chiapas y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, probablemente intensifiquen la presencia del discurso de la seguridad nacional en el Estado mexicano. Este hecho enfatizará los esfuerzos estatales por consolidar un sistema de seguridad nacional y ciertamente sus atribuciones y la influencia de las instituciones que lo constituyen. Esta ampliación de tareas y atribuciones de los aparatos estatales plantea problemas teóricos y políticos que no se pueden afrontar anteponiendo una noción de seguridad nacional a una

seguridad estatal, como algunos comentaristas han sugerido (Aguayo, 1990). Más bien añade una cuestión más al debate de la transición democrática. Este asunto es, por así decirlo, clásico en los países democráticos (véase por ejemplo, Raskin, 1979). Dado que la seguridad nacional es una atribución legal de las instituciones estatales especializadas, tales como las fuerzas armadas, los aparatos policíacos y las agencias de inteligencia política, el problema de las democracias es no tanto ampliar estas atribuciones, sino acotar sus tareas al marco legal y la legitimidad de la acción estatal.

A este aspecto central en el desarrollo político democrático mexicano, en el cual el desarrollo de los aparatos de seguridad se ha dado más rápido que el de los mecanismos judiciales y legislativos de control, regulación y vigilancia, se añade una serie de dificultades analíticas que no han sido resueltas con la enunciación de diferencias entre seguridad nacional y seguridad estatal y gubernamental. La noción de seguridad nacional es en mucho una noción ideológica y se ciñe a las definiciones, también vagas, de interés nacional. La legitimidad de las acciones de los aparatos de seguridad nacional se acota en la existencia de consensos básicos, por aceptación y delegación de legitimidad. Sin embargo, estos ámbitos no pueden abarcar todos los aspectos de la vida política e institucional. Es decir, los aparatos de seguridad nacional son agencias especializadas que responden a una jerarquía de problemas.

Podríamos decir que mientras más seguridad nacional, menor es la necesidad de la intervención de los aparatos y sistemas de seguridad nacional. Esta definición, por simple que parezca, ayuda a clasificar un problema importante: podríamos definir una acepción positiva de seguridad nacional como soberanía, desarrollo, bienestar social y democracia. Sólo cuando percibimos amenazas a nuestras nociones sociales de soberanía, desarrollo, bienestar y democracia, justificamos la necesidad de disponer de instrumentos estatales que nos garanticen nuestra vigencia y viabilidad como sociedad nacional. Empero, con frecuencia el desarrollo conlleva tensiones sociales y políticas, el bienestar actual puede deteriorar el bienestar futuro, y la noción de soberanía puede ser motivo de aceros debates, por ejemplo, entre un nacionalismo autárquico y una visión activa en los acontecimientos mundiales. Debates que surgen siempre en el desarrollo político de una sociedad nacional.

La noción de amenaza o de adversario puede modificarse en cuestión de años. Una amenaza al orden establecido puede verse años después como una contribución al desarrollo nacional. Un movimiento político revolucionario puede ser definido hoy como una amenaza para la seguridad nacional, definida por el gobierno establecido y mañana ser reconocido como una etapa progresiva en el desarrollo nacional. En una misma sociedad nacional puede haber divergencias profundas respecto a decisiones cruciales y a la definición del interés nacional. El ámbito de operación de los aparatos de seguridad nacional dependerá en gran medida de la forma en que la sociedad logre acotar y darle forma constitucional a sus disputas. Más que una definición amplia de la seguridad nacional, esta sociedad delimita los alcances de su significado y sus atribuciones. Por supuesto, en una dictadura esta tarea la hará el Estado. En una democracia política el problema de la seguridad nacional no será sólo ampliar el significado de sus funciones, sino reglamentar los límites y responsabilidades del Estado, y en particular, sus funciones con respecto a ella. Esta reglamentación se logra en una democracia por medio de una constante y sistemática vigilancia y regulación pública, legislativa y judicial. En todos estos casos, la tarea del Estado es que los aparatos de seguridad funcionen con la mayor eficacia y coordinación posibles. Pero esta acotación no se logra ampliando el ámbito estatal de la seguridad nacional indiscriminadamente. Más aún, la tarea de una sociedad democrática y de un Estado democrático es evitar que los problemas de la sociedad nacional e internacional se conviertan en problemas de la seguridad nacional. Evitar que la crisis del desarrollo económico y político se transforme en un problema de seguridad

nacional indica madurez institucional y social, y la generación de capacidades de solución económica y política a problemas económicos y políticos.

Cabe anotar que los problemas de seguridad nacional existirán más allá de la voluntad y capacidad nacionales para afrontar su vida interna y sus relaciones internacionales por las vías pacíficas. Existen amenazas, algunas veces visibles y tangibles, otras latentes y potenciales, provenientes de otros Estados y organizaciones transnacionales, como por ejemplo, las mafias del narcotráfico y el terrorismo internacional.

Así, podemos empezar a establecer algunas precisiones útiles. En primer término acerca de la legitimidad de los problemas sociales que caen en el ámbito de las funciones de la seguridad nacional; en segundo, haciendo lugar a una clara distinción entre amenazas externas provenientes de conductas agresivas de otros Estados o actores transnacionales y las pugnas y tensiones legítimas en una nación. Pero se impone otra distinción, que afecta los códigos de las funciones de los aparatos de seguridad nacional. Estos, claramente insertos en las estructuras estatales y en sus procesos de decisión, deben tener bien definidos sus ámbitos en una jerarquía de asuntos donde se dan tareas especializadas. Dado que los aparatos de seguridad nacional inevitablemente son un aspecto del Estado nacional donde se agrupan los aparatos de coerción y defensa, e incluyen también policías y sistemas de inteligencia políticos como eje operacional, cualquiera de sus tareas concernientes a la vida política, social y económica debe ser estrechamente regulada y limitada a fines precisos.

En nuestro país se está dando una intensa discusión en la que por variados intereses y motivos se busca incluir en los ámbitos de la seguridad nacional diversos problemas, que van desde el desarrollo económico, la migración, la política tecnológica, la protección ambiental y la democratización política, hasta temas más convencionales como la lucha contra las mafias de narcotraficantes. Muchas veces la intención de las propuestas para un concepto ampliado de seguridad nacional responden a la intención de promover más intensamente el desarrollo y la justicia social. Pero al no haber una conceptualización clara en torno a la necesidad de reducir los problemas que puedan convertirse en crisis de seguridad nacional, y al presentarse la necesidad de definir la seguridad nacional como problemas operativos, se corre el riesgo de confundir los términos del debate.

Por otro lado el país enfrenta problemas reales, actuales y potenciales de seguridad nacional, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como en el de la viabilidad del desarrollo político y económico. Este ensayo aborda la tarea de reflexionar sobre la naturaleza de estos problemas. Sin embargo, su tema central es la naturaleza de los problemas de seguridad nacional en el área de las relaciones con los Estados Unidos. Esta restricción temática no es arbitraria y se irá expresando al revisar la noción de seguridad nacional en el Estado nacional mexicano.

#### Trayectoria la seguridad nacional mexicana

El término seguridad nacional es relativamente nuevo en el lenguaje político mexicano, y hace apenas más de una década aparece en documentos oficiales y en el lenguaje académico. Por supuesto, no es que previamente el Estado mexicano no dispusiera de instrumentos y doctrinas militares o aparatos policíacos y de inteligencia política. La novedad consiste en que la seguridad nacional aparece como una meta en las políticas estatales, y se dará atención a los problemas de institucionalización y coordinación de las diversas agencias especializadas en el uso de la fuerza estatal. Como sucintamente comentaba un autor (de Lasse, 1993), el Estado simplemente no había visto la necesidad de crear un sistema de seguridad nacional: "las características del entorno nacional, bilateral e internacional no habían hecho necesaria la formulación de una política (de

seguridad nacional) por parte del gobierno mexicano: si bien en el período 1982-1988 el conflicto centroamericano, el flujo de refugiados en la frontera sur, la creciente presencia del narcotráfico, entre otros, habían hecho evidente la necesidad de revisar criterios y formas de organización en materia de inteligencia y seguridad nacional" (de Lasse, 1993).

El origen aparente de esta necesidad se remonta, sin embargo, a mediados de los años setenta. Paradójicamente no se empieza a enunciar la necesidad de políticas de seguridad nacional para confrontar amenazas sociales y políticas revolucionarias, sino el clima de tensión prevaleciente entre las políticas nacionalistas del gobierno de Echeverría Álvarez y el gobierno de los Estados Unidos. Este rasgo debe notarse porque coincide con el período de lucha contrainsurgente del Ejército mexicano en las montañas del estado de Guerrero (Piñeyro, 1985). A pesar de ello, la prioridad de la seguridad nacional no se plantea en términos de la búsqueda de soluciones contrainsurgentes a las tensiones populares, ya que prevalece la noción de búsqueda de soluciones políticas a las tensiones sociales. La seguridad nacional se plantea como el fortalecimiento del nacionalismo político y económico. En un clima caracterizado por un período de activismo intervencionista del gobierno y algunas empresas norteamericanas (por ejemplo, en el derrocamiento del régimen socialista chileno) (Basáñez, 1985), la solución nacionalista no parecía descaminada.

Sin embargo es hasta el siguiente sexenio cuando el gobierno de López Portillo incluye el término seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo. La percepción del gobierno mexicano de que existen amenazas reales a la soberanía mexicana por parte de la estrategia petrolera de los Estados Unidos, así como los riesgos de un desbordamiento de la guerra en Centroamérica sobre la frontera sur mexicana, van a dar lugar a los primeros pasos para la institucionalización de un aparato de seguridad nacional. En éste el Ejército mexicano y la Marina de guerra tendrán un papel preponderante. Los primeros intentos de formular una doctrina de seguridad nacional se realizarán en escuelas militares. Para este fin se crea el Colegio de la Defensa Militar, y se busca crear vínculos entre académicos del mundo civil y militar para discutir diversos problemas concernientes a la seguridad nacional. El Ejército y la Marina de Guerra entran en un período de modernización intensiva de sus equipos e instalaciones. Claramente se define la defensa de la soberanía como la prioridad operativa de los cuerpos armados del Estado (Reuter y Ronfeldt 1992). En lo interno, sin embargo, contrasta el atraso de los aparatos policíacos y su uso arbitrario y violador de los derechos humanos a pesar de la reforma política promovida en ese entonces. [1]

En el ámbito académico estos eventos reciben por primera vez atención. No es casual que la seguridad nacional se defina en términos de la política petrolera mexicana y la defensa de los recursos naturales. Olga Pellicer de Brody (1981) ubica la primera fase de la ideología de la seguridad nacional en términos de la defensa de la soberanía nacional y la negociación con el gobierno de los Estados Unidos. El rasgo esencial es el nacionalismo económico y político en el discurso del Estado mexicano.

Sin embargo, es hasta la siguiente administración, la de de la Madrid Hurtado cuando se dan pasos firmes en la institucionalización de un aparato de seguridad nacional. aunque sufriendo una transformación perceptible. En primer lugar, se irá abandonando en el lenguaje gubernamental el discurso nacionalista y antiimperialista. A cambio de este menor énfasis ideológico, las tareas de los aparatos que componen la seguridad nacional se "especializan" en tareas localizadas. El narcotráfico se convertirá en la más absorbente y costosa para las fuerzas armadas y gran parte de los aparatos de seguridad interna durante ésta y la siguiente administración. Asimismo hay un opacamiento de los problemas internacionales paralelo al eclipse de la ideología de la potencia media mexicana que caracterizó al gobierno encabezado por López Portillo. Esta asignación de

tareas contra el narcotráfico será paulatina, pero creciente, en gran medida influida por la fuerte presión del gobierno norteamericano para que el gobierno mexicano controle el flujo de cocaína y marihuana hacia los mercados estadounidenses (Reuter y Ronfeldt, 1992)

Durante el gobierno de de la Madrid, la seguridad nacional adquiere también un énfasis en control y vigilancia interna y se desarrolla el primer Plan Nacional de Seguridad (Ramírez, 1987). Asimismo, se da una gran importancia a la modernización de las policías políticas, transformando la Dirección Federal de Seguridad en una nueva Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, y creando la Oficina Nacional de Información y Seguridad Nacional con funciones de análisis e inteligencia política, que durante la administración de Salinas de Gortari se transforma en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), bajo la autoridad de la Coordinación de la Presidencia.

Los eventos anteriores describen una trayectoria irregular de los objetivos y estructuras de la seguridad nacional mexicana. Varios analistas políticos han comentado esta situación. La ausencia de una planificación clara por objetivos y con estructuras funcionales, ha sido observada con detenimiento (Castañeda Jiménez, 1994) [2] el sometimiento discrecional de las agencias de seguridad nacional a la presidencia de la República y por último, la artificial definición de tareas, constituyen algunos de los ejes de estas críticas. Otros autores estadounidenses, en cambio, aprueban las orientaciones que las dos últimas administraciones mexicanas han dado a la política de seguridad nacional, reconociéndola como el surgimiento de una nueva doctrina de la seguridad nacional amparada por un concepto nuevo y abierto de la soberanía (Ronfeldt et al., 1980). En ambos casos se puede decir que hay argumentos para sostener las evaluaciones. Por un lado, parece irrefutable que en la nueva política de seguridad nacional se encuentran mal integrados diversos problemas relativos a la relación con los Estados Unidos, particularmente a la luz de los riesgos e incertidumbres de la política exterior de este país hacia México, y los contenidos explícitos de asuntos de seguridad nacional en el tratamiento del gobierno estadounidense hacia el TLC.

La actual política de seguridad nacional refleja, en cambio, la política económica mexicana ejercida por las administraciones de la Madrid y Salinas, alejada del nacionalismo económico de los años setenta. Y aunque es verdad que son muy pocos los comentaristas que siguen identificando la búsqueda de formas autárquicas del nacionalismo de los setenta con la promoción del interés y la seguridad nacional, también es cierto que las decisiones relativas a la integración económica con las economías de los Estados Unidos y Canadá conllevan riesgos y problemas claramente definibles como de seguridad nacional. En las siguientes páginas abordaremos los problemas de la seguridad nacional en las relaciones con los Estados Unidos y las diversas líneas argumentales para la reforma de la política las instituciones de la seguridad nacional.

### Seguridad nacional en las relaciones con Estados Unidos

Como hemos visto, las definiciones originales de la seguridad nacional mexicana surgen al calor de la percepción de comportamientos agresivos del gobierno de los Estados Unidos. Poco a poco la línea puramente defensiva frente a las relaciones con esa superpotencia va dejando lugar a una visión cooperativa en el espacio económico, en la que, sin embargo, la reflexión sobre los residuos de temas conflictivos es cada vez más ignorada o minimizada por el discurso oficial, en contraste con muchos discursos académicos estancados en la visión puramente conflictiva. Pero es verdad que hay razones para entender el arraigo en el discurso político-lógico mexicano sobre los aspectos más agresivos e imperialistas de la política exterior de los Estados Unidos hacia México. Está de más repetir la historia de agravios desde la guerra de anexión de 1848 en

la que la mitad del territorio mexicano fue perdida en una guerra injusta. Es innecesario recordar que el gobierno norteamericano contribuyó al derrocamiento del presidente Madero, y que desde 1910 hasta entrado el siglo, mantuvo una política agresiva y belicosa frente a los gobiernos surgidos del movimiento revolucionario (Katz, 1989 y Freeman Smith, 1976) combatiendo la institucionalidad del Estado mexicano. Sin embargo, las realidades de la vecindad llevaron a crear un *modus vivendi* aceptable durante casi cincuenta años a pesar de que los Estados Unidos mantuvieron planes de guerra contra México hasta después de la Segunda Guerra Mundial (Child, 1980); se generó una relación donde México ofreció estabilidad y aun crecimiento y vínculos económicos. La cooperación en asuntos militares se mantuvo siempre restringida y el nacionalismo de las fuerzas armadas mexicanas permitió en gran medida que el Estado mexicano permaneciera relativamente al margen de la guerra fría y de los esquemas de seguridad de los Estados Unidos con América Latina (Piñeyro, 1985).

Sin embargo, a fines de los años setenta se inició un clima de intensa fricción alentado tanto por el nacionalismo antiimperialista del gobierno mexicano, como por las frecuentes declaraciones agresivas y hasta belicistas de diversos círculos del "establishment político militar y financiero" de los Estados Unidos (Saxe-Fernández, 1979). Ante estos ambientes tan viciados es comprensible que la primera noción de seguridad nacional mexicana advirtiera riesgos de guerra con los Estados Unidos. Para algunos comentaristas viendo las cosas a "toro pasado", resultaba "alucinante" (Héctor Aguilar C., citado por Granados Roldán, 1982), que el Estado mexicano pudiera planear sobre escenarios bélicos con los Estados Unidos, ya sea en una confrontación directa o en una confrontación de intereses militares a partir de la guerra en Centroamérica. Sin embargo las cosas así fueron y tanto en los Estados Unidos como en México se planeó con base en eventualidades como ésta (existen declaraciones de altos funcionarios militares mexicanos advirtiendo sobre esta eventualidad, que no por alucinante fue irreal). [3]

Detrás de los escenarios "alucinantes" el nacionalismo económico mexicano se derrumbaba ante los errores de conducción (Lusting, 1991) y un clima de corrupción gubernamental y empresarial incontrolado (Morris, 1993). Y visto más a fondo, más allá de la flagrante irresponsabilidad macroeconómica de la conducción gubernamental y el manejo torpe de los recursos financieros y la política petrolera, el país mexicano enfrentaba una crisis de profundidad en su estructura productiva, ante la cual el Estado autoritario era ya incapaz de responder positivamente. Bajo la retórica del nacionalismo, había fracturas estructurales arraigadas en dos décadas de sobreproteccionismo y distorsiones en el aparato productivo (Lusting, 1992).

Mucho se ha discutido sobre las políticas de reestructuración y reajuste económico, discusión mezclada de ideología y realismo. Por un lado, el abandono del nacionalismo económico a favor de una estrategia de inserción en la economía mundial. Por el otro, la apertura económica apresurada y la aceptación de las reglas del juego de los acreedores internacionales de la deuda pública y privada mexicana. Pero la respuesta a la crisis no puede definirse simplemente en términos de la racionalidad económica, sino en términos de la respuesta institucional que permitía adaptarse a la situación económica sin modificar el *statu quo* del sistema político autoritario y oligárquico mexicano. Y esta respuesta, aunque eficaz al lograr paulatinamente cumplir con las demandas de los acreedores y el gobierno de los Estados Unidos, se enfascaría en decisiones cada vez más vulnerables y frágiles frente a las conductas no sólo del poder financiero, sino del gobierno de los Estados Unidos. En este ambiente, la solución del gobierno mexicano tendría dos aspectos que confundirían a sus críticos: la obvia dependencia como condición para la toma de decisiones estatales estratégicas y la necesidad imperativa de provocar una ruptura en la estrategia económica. La percepción muy realista desde la óptica no sólo gubernamental, sino estatal de que había que buscar un marco cooperativo con los

Estados Unidos, ascendió a un primer lugar en la agenda. Pero esto requería una actitud comprensiva del gobierno de ese país. Y la oportunidad llegó con la administración de George Bush, que se iniciaba a la par que la de Carlos Salinas de Gortari en México.

Vemos así una transformación decisiva en el ambiente altamente conflictivo que caracteriza las relaciones entre los Estados mexicano y estadounidense y los esfuerzos de cooperación germinados desde la administración de de la Madrid y aprovechados por la administración salinista.

Simultáneamente, en el gobierno de los Estados Unidos empieza a surgir una visión menos confrontacionista con el gobierno mexicano y se empiezan a sopesar con más realismo los problemas que enfrenta México. Ciertamente los objetivos engendrados al final de la Guerra Fría persisten, pero ahora disueltos en una comprensión de los problemas de la consolidación de la política económica proestadounidense del gobierno mexicano.

Por supuesto, la meta inmediata del gobierno de los Estados Unidos será buscar que las reformas económicas mexicanas no se reviertan en un nuevo nacionalismo antiimperialista, y para ello, apoyar la consolidación del régimen salinista es urgente. Pero detrás de esta inmediatez existen dos preocupaciones que se van explicitando. La primera es la comprensión de que la estabilidad mexicana es un asunto problemático y que las reformas salinistas podrían ser insuficientes o inadecuadas. La segunda es el de la eventual respuesta estadounidense ante el agotamiento de la estrategia salinista, y la adecuación de los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos ante este desbordamiento (Vidal, 1994).

#### La seguridad nacional y el TLC

Contra la idea generalizada, el Tratado de Libre Comercio no sólo es un programa bilateral de desarrollo económico, sino antes bien un mecanismo estratégico en el sentido político-estatal del término (Vidal, 1990). Los intereses estadounidenses incluyen en sus relaciones con México nociones básicas de su seguridad nacional. Sin embargo, hay que notar que estas nociones atenúan (aunque quizá no excluyen), los escenarios militares de las postrimerías de la Guerra Fría. Mientras que la noción conocida de mercado común norteamericano subrayaba las dimensiones geopolítico-militares del acceso a los flujos petroleros de las reservas mexicanas (Saxe-Fernández, 1979), el nuevo esquema de libre comercio subraya más los aspectos geoeconómicos. Ciertamente, los objetivos elementales del gobierno de los Estados Unidos se siguen centrando en el acceso al petróleo mexicano. Estos objetivos adquieren una nueva dimensión bajo la preocupación de la sustentabilidad de las reformas neoliberales del gobierno mexicano. Pero la meta principal sigue siendo, como se apuntaría en su momento (Rondfeldt et al., 1980), mantener una capacidad excedente de la producción petrolera mexicana disponible en el mercado.

Los enfoques militares convencionales de la seguridad nacional de los Estados Unidos hacia México empiezan a mostrarse obsoletos frente a la realidad social y política de las dificultades del desarrollo mexicano. El problema ya no es eliminar la amenaza del nacionalismo económico mexicano, que por otra parte ha fracasado por méritos propios, sino elaborar una política ante las respuestas neoliberales del gobierno de de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Este es el momento de la transición de la idea geopolítica del mercado común de Norteamérica hacia el tratado de libre comercio norteamericano. Aunque en la prensa esta transición se presenta como una iniciativa mexicana, hay razones para creer que obedece a una adecuación de la política exterior de los Estados

Unidos hacia México ante las reformas neoliberales de la administración de Salinas (USITC, 1991).

En la perspectiva del gobierno y la seguridad nacional de los Estados Unidos, se empieza a formular una nueva visión sobre los problemas mexicanos y el futuro de las reformas económicas emprendidas por Salinas de Gortari. Por un lado, se advierte la precariedad de la estabilidad económica, política y social y los efectos del eventual fracaso de las reformas. Por otro lado, se plantea el apoyo a éstas. Tres ejes coinciden en la visión estadounidense: los intereses tradicionales que giran alrededor del acceso al petróleo mexicano, el apoyo a las reformas neoliberales del salinismo y por último, la preocupación por la estabilidad política mexicana.

Esta preocupación se ha elevado paulatinamente al centro del interés de los Estados Unidos a medida en que la estabilidad mexicana ya no puede darse por sentada, como en los pasados cincuenta años. Como observa un analista militar estadounidense: "dada la magnitud de los retos que enfrenta México hoy en día, mantener el statu quo estratégico será la prueba crítica para los intereses estatales de los Estados Unidos" (Dziedzic, 1989). El problema clave es la transición política mexicana, pero "el resultado de esta transición es, sin embargo, incierto". La manera como en México se logre responder a esta transición política, preservando los intereses estratégicos esenciales tales como la estabilidad política y las relaciones no beligerantes con los Estados Unidos, será una cuestión clave en el futuro de las relaciones bilaterales. El mismo autor apunta que "la continuación de la estabilidad política y la perpetuación de la buena vecindad en las relaciones entre México y los Estados Unidos son asuntos de interés estratégico para los Estados Unidos y aquellos que se benefician de su presencia en otras zonas del planeta. Pero esta estabilidad no puede darse por sentada" (Dziedzic, 1989). [4]

Sin embargo los Estados Unidos no sólo desarrollan una visión estratégica sobre el futuro de México sino también múltiples objetivos y programas de sus aparatos de seguridad nacional, constituyéndose muchas veces en fuente de fricción con México. Más aún, a raíz de las iniciativas para establecer una zona de libre comercio, los Estados Unidos han intensificado de manera notable sus operaciones en México, sobre todo dentro de los programas militares de combate al narcotráfico (Preusch y Sims, 1994; Doyle, 1993). Es probable que el TLC abra la perspectiva de que los Estados Unidos amplíen sus operaciones, o bien presionen para que en México se acepten propuestas para operaciones de seguridad binacionales. [5] Como observa otro de los analistas militares estadounidenses experto en asuntos mexicanos, a partir del TLC los Estados Unidos podría presionar al gobierno mexicano para que integre una alianza militar o permita el despliegue de instalaciones militares de EU en México. También es probable que los Estados Unidos despliegue sistemas de inteligencia y espionaje industrial (Reynolds y Wagner, 1992).

Así, aun en un ambiente cooperativo entre los Estados Unidos y México, es probable que surjan frecuentemente temas conflictivos alrededor de las dinámicas e intereses de los aparatos de seguridad nacional de los Estados Unidos. Ante estas perspectivas, las respuestas mexicanas rebasan los ámbitos de la seguridad nacional, y caen más bien en el terreno de la diplomacia, y en el caso de los braceros, en el del desarrollo económico regional. Sin embargo, en lo que corresponde a la seguridad nacional mexicana y sus aparatos, se manifestarán intensamente sus fracturas y desorganización actual.

## Conclusiones

Aunque nos hemos enfocado básicamente a señalar algunos asuntos que involucran claramente problemas de seguridad nacional en las relaciones de México con los Estados



Unidos, parece necesario apuntar que la mayoría de los retos graves a la seguridad nacional mexicana provienen del fracaso para impulsar un desarrollo económico y político sostenido. Este fracaso está creando tensiones violentas y fracturando la capacidad estatal para enfrentar con energía problemas como el narcotráfico y la violencia política. México no puede darse el lujo de esperar a que estos problemas se conviertan en problemas de seguridad nacional. Citando a un antiguo secretario de la defensa de los EU, la esencia de la seguridad consiste en prevenir y anticipar los problemas antes de enfocarlos coercitivamente. Así, existe una relación compleja pero insoslayable entre el desarrollo económico, la racionalidad y eficiencia institucional, la democracia y la justicia social con la seguridad nacional. A pesar de esta relación genérica, antes de ampliar el rango de definiciones de la seguridad nacional, parece sensato establecer claramente estas relaciones específicas, y precisar y acotar constitucionalmente las tareas y atribuciones de los aparatos de la seguridad nacional mexicana. Pero esto pasa por la democratización del sistema político, en la medida que un Estado y una sociedad democrática están mejor capacitados para evitar compulsiones precipitadas por una ideologización de los ámbitos de la seguridad nacional. Ciertamente, pueden verse escenarios catastróficos en la nación no sólo a largo plazo. Piénsese en los retos de creación de empleo en las próximas décadas, en la descomposición del sistema político, en los visos de colombianización en México, que bien pueden rebasar las capacidades institucionales y trastocar la tradición de vida civil mexicana. Estos problemas pueden alcanzar niveles de crisis y guerra interna, es decir, convertirse en problemas de seguridad nacional, fracturando a la vez la capacidad estratégica negociadora mexicana en el terreno de las relaciones internacionales. Precisamente esto es lo que la política democrática y el desarrollo socioeconómico sostenido deben evitar.

26 de abril de 1994.

CITAS:

[\*] Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] American Watch, en su informe A Policy of Impunity, comenta que "sin duda la más grande amenaza a la seguridad nacional de México son las indisciplinadas, corruptas y violentas prácticas de los elementos de sus policías y fuerzas de seguridad. Reformas sistemáticas a estas fuerzas son necesarias inmediatamente", (Citado en Barry, 1992:62).

[2] Héctor Castañeda Jiménez, exsubprocurador de justicia ha propuesto recientemente la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que supla al actual Gabinete de Seguridad Nacional. La idea es no sólo ampliar el ámbito de los problemas que se abordan, sino también permitir un marco legal más claro.

[3] Sobre el belicismo y la tensión existente en esa época, véase Gordon (1986), quien especula sobre planes de guerra estadounidenses para "proteger" los yacimientos de Campeche, y comenta que "o estos planes de defensa deberán ser implementados después de que las hostilidades den comienzo, ya que los mexicanos probablemente no harán el trabajo por sí mismos, o querrán cooperar con nosotros en esta materia".

[4] El Teniente Coronel Michael Dziedzic lleva bastante lejos, aunque de manera creíble, su argumento de las consecuencias desastrosas para los Estados Unidos de un colapso de la estabilidad mexicana. El autor comenta que "un severo decaimiento de la estabilidad del sistema político mexicano podría provocar serias y extendidas preocupaciones en los Estados Unidos; cientos de miles de estadounidenses viven en México, millones tienen parientes allí, y miles de millones de dólares están invertidos al sur del Río Grande. La sensibilidad ante el desorden interno en México podría alcanzar niveles extremos.

Adicionalmente, si los elementos antigobierno aprovechan la situación para inflamar estas preocupaciones estadounidenses, no serán difíciles de encontrar oportunidades para destruir propiedades y, secuestrar o asesinar a ciudadanos de los EU. En un público poco acostumbrado a amenazas a su seguridad tan cercanas a casa, estas situaciones pueden ser convulsivas. La vulnerabilidad de los Estados Unidos ante las circunstancias puede ser muy alta dado que la frontera sur está en esencia desprotegida. Llamados estridentes a la militarización de la frontera podrían ser inevitables" (1989:78).

[5] Una insistente propuesta, no oficial, que en su momento obligó a una respuesta por parte del subsecretario de Relaciones Exteriores, Barros Valero; véase La Jornada, 28 de septiembre de 1990.

#### BIBLIOGRAFIA:

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (1990), En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI Editores, México.

Aguayo Quezada, Sergio (1990), "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Aguayo Q. y Bagley, Bagley (1990), En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI Editores, México.

Barry, Tom, ed. (1992), México: A Country Guide, The Interhemispheric Education Resource Center, New Mexico.

Basáñez, Miguel (1985) La lucha por la hegemonía en México. Siglo XXI Eds., México.

Castañeda Jiménez, Héctor (1994), Seguridad nacional: México ante el nuevo orden mundial, Tesis para obtener el grado de Doctor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, sin publicar.

Child, John (1980), Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978, en Westview Press, Colorado.

De Lasse Avellana, Oscar I. (1993), "Políticas públicas para la seguridad nacional", en El Financiero, lunes 28 de junio de 1993.

Doyle, Kate (1993), "The Militarization of the Drug War in Mexico", en Current History, february, 1993.

Dziedzic, Michael J, Lt. Col. (1989), "Mexico Converging Challenges", en Adelphi Paper 242, The International Institute for Strategic Studies.

Freeman Smith, J. (1976), Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario mexicano 1916-1932, Ed. Extemporáneos, México.

Gordon, Marvin F. (1986), "The Geopolitics of the Caribbean Basin", en Military Review, publicación del Ejército de los Estados Unidos, agosto. Granados Roldán, Otto (1982), "Ejército: ¿regreso a las armas?", en El desafío mexicano, Ed. Océano-Nexos, México.

Katz, Friederich (1989), La guerra secreta en México, Ed. ERA, México.

Lusting, Nora (1992), Mexico: The Remaking of an Economy, The Brooking Institution, Washington D.C.

Morris, Stephan (1992), *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI Editores, México.

Pellicer de Brody, Olga (1980), "La seguridad nacional en México", en *Cuadernos Políticos*, núm. 27, enero-marzo de 1981.

Piñeyro, José Luis (1985), *Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente*. Ed. UAP-UAM, México.

Preusch, Debra y Berth Sims (1994), "Sobre el terreno de suelo extranjero: los programas del gobierno estadounidense en México", en *Carta económica regional*, Año 6, núm. 33, Guadalajara, Jalisco.

Ramiro, Ignacio (1987), "Tropas y Policías con mandos castrenses se extienden por el país", en *Proceso*, 30 de marzo.

Raskin, Marcus G. (1979), *The Politics of National Security*, Transaction Book, New Jersey.

Reuter, Peter y David Ronfeldt (1992), "The Quest for Integrity: The Mexican-US Drugs Issue in the 1980s", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, V. 34, N. 3, Otoño de 1992.

Reynolds, Clark y Stephen Wagner (1990), "Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad nacional de ambos países", en *Aguayo y Bagley*.

Ronfeldt, David, Richard Nehring y Arturo Gándara (1980), *México Petroleum and U.S. Policy: Implication for the 1980s*. Executive Summary, prepared for the U.S. Dept. of Energy. Rand Corporation, June 1980.

Saxe-Fernández, John (1979), "La dependencia estratégica y el petróleo en las relaciones de México y los Estados Unidos", en *El petróleo en México y el mundo*, Ed. CONACYT, México.

United States International Trade Commission (1990), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future U.S.-Mexican Relations, Phase II: Summary of Views, Investigation N. 332-282*, October, Washington, D.C.

Vidal de la Rosa, Godofredo (1990), "las relaciones entre México y los Estados Unidos en los años 90s", en *Excélsior* 7 y 8 de julio de 1990.

Vidal de la Rosa, Godofredo (1994), "De la inseguridad Nacional: Los Estados Unidos y el futuro de la política en México", en *El Cotidiano* No. 63, julio-agosto.