

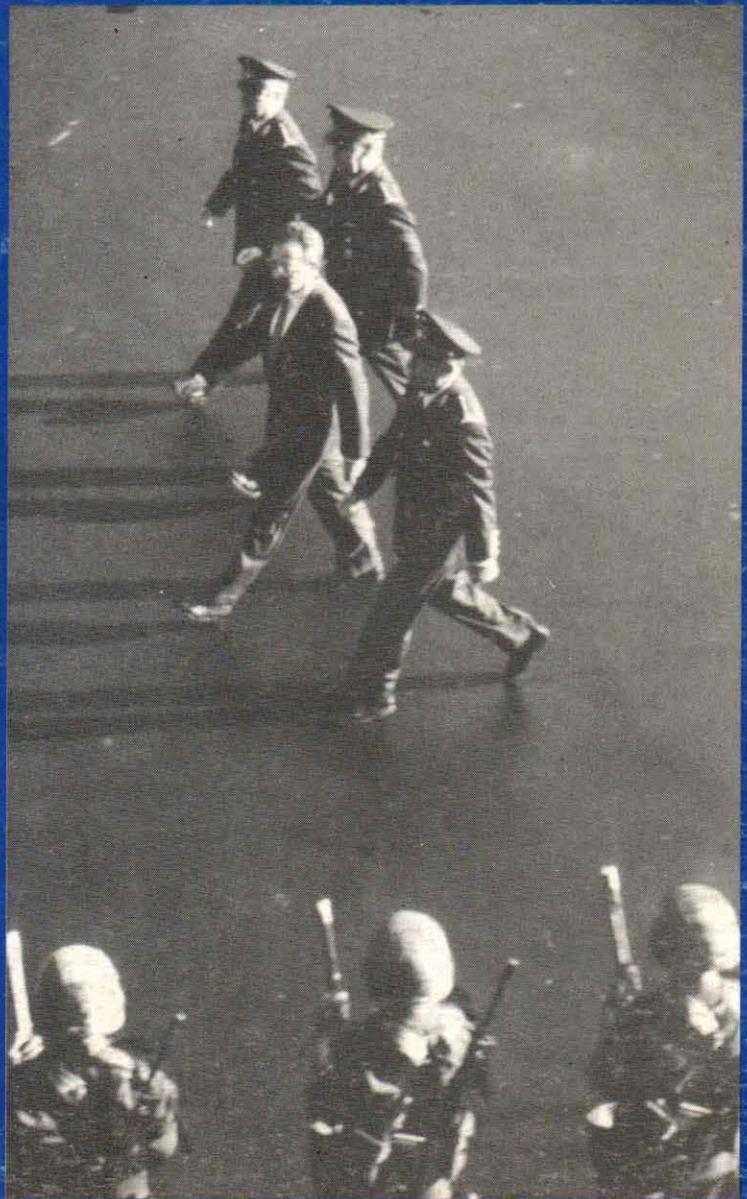
EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

71

Seguridad Nacional

- Defensa
- Economía
- Energéticos
- Alimentos
- Ecología



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo



Azcapotzalco

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Presentación

AUTOR: José Luis Piñeyro [*]

INDICE ANALITICO: Presentación

TEXTO:

El tema de la seguridad nacional ha adquirido paulatinamente relevancia durante los años ochenta y principios de los noventa. Esto se ha manifestado tanto en el discurso gubernamental, la prensa, los artículos especializados, como en los planes nacionales de desarrollo de los últimos tres sexenios y en el actual correspondiente a 1995-2000. Sin embargo, la producción académica de corte coyuntural o histórico no ha tenido continuidad temática y temporal, ha sido más bien desarticulada y esporádica, a diferencia de la producida en centros de reflexión estratégica norteamericanos, los cuales guardan mayor sistematicidad sobre los que consideran problemas de seguridad nacional de Estados Unidos así como de México.

El incipiente debate intelectual mexicano sobre la temática se ha centrado en diversos puntos controvertidos como son, entre otros: la política exterior mexicana, la migración, el narcotráfico, la transición y estabilidad políticas y la estrategia petrolera, preguntándose si representan retos para la seguridad nacional norteamericana. En sentido inverso, se ha intentado responder: el proteccionismo comercial norteamericano, los condicionamientos financieros, la política antinarcóticos, los depósitos de desechos tóxicos fronterizos, conforman ¿desafíos a la seguridad nacional mexicana? De igual forma, se ha buscado aproximar las distintas dimensiones de la seguridad: de la nación, del gobierno en turno, del Estado y sus momentos de compatibilidad o incompatibilidad histórica o circunstancial, causas y controversias de los mismos.

Hoy, en plena crisis económica, surgen preocupaciones sobre el acotamiento de la soberanía financiera y la soberanía alimentaria así como su tendencial repercusión en la soberanía política e incluso político-militar del gobierno, el Estado y la nación. Así, las vulnerabilidades con el exterior aumentan, al tiempo que las internas también, en términos de la continuidad y mantenimiento de un proyecto de Estado-nación con relativa independencia externa y viabilidad interior de cohesión social.

En suma, el proceso de globalización económica mundial en el que se encuentra inserto México, aunado a la vez a su regionalización vía el TLC firmado con los Estados Unidos y el Canadá, ofrece múltiples interrogantes sobre el futuro de nuestra seguridad nacional, Son variadas las dimensiones que tienen nexo con esta problemática, pero podemos resumirlas en dos: la soberanía nacional y sus variadas ramificaciones, así como las vulnerabilidades y potencialidades nacionales.

El conjunto de ensayos aquí reunidos, pretenden contribuir a desentrañar los distintos ángulos comprendidos en la soberanía y la seguridad nacionales de México dentro del contexto de globalización y regionalización económica mencionado. Son fruto de la reflexión de profesionistas (economistas, sociólogos y politólogos) quienes a la vez son especialistas en áreas precisas del conocimiento social. Son también producto de la generosa colaboración académica y genuina preocupación social de colegas de la UAM y la UNAM, así como investigadores de universidades del extranjero.

Si bien la línea de investigación de El Cotidiano se caracteriza por el análisis circunstancial presente, aquí algunos artículos se salen un poco de la misma, combinando historia pasada y reciente con coyuntura actual, resultando una fructífera combinación con otros escritos, de forma tal que ofrecen una visión complementaria e interdisciplinaria. El objetivo fundamental de este número es contribuir a abrir un debate público, hasta ahora encerrado en los círculos concéntricos de poder del gobierno y del Estado mexicanos.

CITAS:

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco. Coordinador del presente número.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: La Política de Defensa de México Frente al TLC : Algunas Reflexiones [*]

AUTOR: José Luis Piñeyro []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Defensa

EPIGRAFE:

México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta con controlar un hombre: el presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la presidencia a un ciudadano americano ya que eso llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita de más tiempo: debemos abrirles a los jóvenes mexicanos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y respeto al liderazgo de Estados Unidos. México necesita de administradores competentes.

Con el tiempo esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y finalmente se adueñarán de la presidencia sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro. Harán lo que queremos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros.

Richard Lansing, Secretario de Estado de Estados Unidos, 1924 [***]

ABSTRACT:

México representa dentro de América Latina un ejemplo pionero de una legal integración subordinada económico-comercial y tendencialmente político-militar al bloque regional geopolítico conformado por Estados Unidos y Canadá. Dicho proceso de absorción semicolonial [1] no es producto de una derrota y capitulación militar, de un amplio y profundo debate nacional o al menos de un referéndum ahora en plena era de política nacional moderna de supuesta transición democrática y de posguerra fría internacional.

TEXTO:

Precisiones geopolíticas y conceptuales

Todo lo contrario, la iniciativa integradora obedeció a una consciente y consecuente decisión del gobierno de Salinas de Gortari, aunque se insistió en la vieja y consabida estrategia de diversificación de nuestras relaciones exteriores tanto en el discurso público diario como en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde paradójicamente no hay una sola mención que contemplara la iniciativa del Tratado de Libre Comercio (TLC). [2] Hubo una apasionada entrega de la soberanía nacional en sus diversas facetas, como la energética, [3] la tecnológica, [4] y ahora, después de la devaluación monetaria de fines de 1994, la financiera, [5] que también comprende la alimentaria [6] y parece ser que también la política.

Todo indica que proseguirá la tendencia hacia una pérdida superior de la soberanía nacional integral con el nuevo gobierno de Zedillo. [7] No existen en el horizonte señales que apunten en sentido contrario ni como estrategia inicial a corto plazo ni de largo aliento. Tampoco se aprecian signos de organizaciones políticas que ayuden a cambiar la correlación de fuerzas socio-políticas y militares para que, por ejemplo, se renegocie el TLC con Estados Unidos y Canadá, especialmente en las partes más lesivas a la soberanía nacional, y se abra la posibilidad de un desarrollo económico autosustentado y un desarrollo social equilibrado.

En relación con la cuestión de la defensa, en su aspecto militar, Salinas también usó su calidad de jefe de las Fuerzas Armadas para fomentar un mayor acercamiento entre los militares mexicanos y norteamericanos vía un aumento del entrenamiento de los primeros en las escuelas de la Unión Americana. Salinas tenía conciencia plena de la parcial reticencia de los mlites mexicanos al respecto (después abordaremos ésta y otras características de los nexos militares con Estados Unidos).

Desde otra perspectiva, no ha habido, hasta ahora, declaraciones públicas del actual gobierno mexicano donde se asiente algo así como: "México ya pertenece formal y estructuralmente al bloque geopolítico de América del Norte, nuestros intereses y objetivos nacionales se satisfacen y resguardan mejor mediante una identificación total con la estrategia y tácticas económico-comerciales y político-militares de tal bloque". La retórica gubernamental plantea la vieja política de diversificación de relaciones con otras áreas geoeconómicas como la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Europea y hasta con América Latina. Sin embargo, sólo es eso, retórica: la mayoría de las inversiones, el comercio y la tecnología provienen y se hacen con los Estados Unidos. Además, la real y cotidiana práctica gubernamental así lo indica, más allá de lo que plantea el discurso político. El planteo programático del gobierno de Zedillo (el cual habrá que cotejar con la realidad para distinguir lo teórico de lo práctico) quedará resumido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Independientemente de que en un futuro cercano se externen declaraciones gubernamentales públicas del corte y contenido mencionado, lo cierto es que el proceso de integración-subordinación mexicano al esquema geopolítico y geoeconómico con Estados Unidos y secundariamente con Canadá [8] va a toda velocidad.

Empero, cabe destacar que la identificación estratégica creciente en materia económica, financiera y comercial del gobierno de México con el de Estados Unidos no se ha manifestado del todo en decisiones políticas y militares como son, por ejemplo, el trato a diversos movimientos sociales y poselectorales, así como a la guerrilla en Chiapas. No ha prevalecido la concepción estratégica norteamericana de catalogar a los primeros como movimientos fundamentalistas o radicales, o a la segunda como narcoterrorista, ni ha privado la táctica más común de la contención violenta como primer escalón de acción. Sobre estos aspectos regresaremos al final del ensayo.

Ahora bien, pasemos a hacer algunas aclaraciones sobre nuestra concepción de defensa nacional. Tradicionalmente, dicho término se asocia con el mantenimiento de la integridad o soberanía territorial por parte de un ejército nacional, frente a eventuales o reales amenazas externas de invasión y ocupación o anexión militar. [9] Para nosotros, además de este aspecto básico, una política de defensa integral y democrática comprende otros aspectos [10] considerando la historia política y constitucional y la coyuntura actual de México.

Así por ejemplo, a principios de febrero de 1995, después de la recuperación por parte del Ejército Nacional de municipios controlados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el gobierno federal anunció con bombo y platillo la recuperación total de la soberanía territorial mexicana. Olvidó mencionar el presidente Zedillo de la misma o mayor importancia que no se había recobrado: la soberanía financiera y alimentaria. Ni siquiera se logró la credibilidad política interna e internacional, objetivo básico de la ofensiva militar mencionada.

La ausencia parcial de cohesión interna de la población con el gobierno de Zedillo (sea por problemas político-militares o socio-económicos, como la creciente pobreza y el desempleo) abre un flanco para eventuales presiones externas que atentan contra la defensa nacional.

El EZLN en ningún momento planteó la anexión de las minirregiones que estaban bajo su dominio a otro país como Guatemala, Cuba o los Estados Unidos o bien su independencia de la federación mexicana. Chiapas, no es un problema de defensa nacional externo, [11] más bien es uno bastante interno, de reconocimiento de derechos civiles, sociales, políticos, constitucionales; a su vez, éstos son la base de la seguridad de la Nación: una de las hipótesis de guerra de la doctrina bélica mexicana que a continuación expondremos.

La concepción tradicional de defensa estratégica

La doctrina de guerra convencional de México es de tipo defensivo puesto que no presupone hipótesis de guerra ofensiva contra otras naciones, a excepción de una ofensiva de tipo táctico, o sea, de contratacar para pasar de inmediato a la defensiva estratégica.

Tal doctrina descansa en antecedentes bastante concretos. Primero, los históricos: las lecciones de las guerras de conquista norteamericana y de intervención francesa; la primera representó la pérdida de casi la mitad del territorio y la segunda, la ocupación militar colonialista del mismo por casi seis años. De aquí la necesidad de mantener a ultranza algunos principios básicos de política exterior (no intervención en los asuntos internos de las naciones, autodeterminación de los pueblos y arreglo pacífico de los conflictos internacionales), vitales para la supervivencia como nación independiente. Todo esto unido a las constantes guerras y rebeliones domésticas que representaron, entre otras cosas, la imposibilidad de cualquier proyecto mexicano anexionista y la difícil construcción y consolidación del Estado-nación.

Segundo, los antecedentes político-realistas, o si se quiere, militares y morales. Esto es, por un lado, lo inútil de armarse, bien para atacar a Estados Unidos, la mayor potencia militar mundial, bien para defenderse en términos convencionales, o sea, la sola confrontación de las fuerzas armadas respectivas; por otro lado, lo lejano de que Guatemala, el vecino sureño, sea una amenaza militar importante, además de lo contradictorio de una política expansionista con los principios de política exterior antes enunciados.

Supuesto clave de lo expuesto es que frente a una invasión extranjera se daría la conjunción fuerzas armadas-fuerzas populares para derrotarla, por ende, el ámbito de acción de las primeras estaría normalmente restringido a las múltiples acciones para la conservación del orden interno y no para realizar empresas militares externas. [12]

Ahora bien, la doctrina de guerra defensiva mexicana cuenta con tres planes: el Plan de Defensa Nacional I (DN-I), que consiste en la defensa contra un agresor externo, plan elaborado con base en las consideraciones anteriores; el Plan de Defensa Nacional II (DN-II) concebido como la defensa contra un adversario interno; y el Plan de Defensa Nacional III (DN-III), que comprende la defensa contra catástrofes humanas y naturales, o mejor conocido como de "auxilio a la población en casos de desastre". [13]

El Plan DN-I descansa en un supuesto central: el uso combinado de fuerzas regulares e irregulares para repeler un enemigo externo. En un primer momento, las fuerzas armadas "responderían al golpe" para pasar después a la defensiva y desempeñar funciones de organización y armamento de las fuerzas populares. Al principio de la guerra de resistencia, siguiendo esta lógica, las fuerzas regulares serían la vanguardia táctica, de respuesta inmediata, y las fuerzas populares, la retaguardia; después éstas serían la vanguardia de resistencia estratégica y las primeras la retaguardia táctica. Fuerzas militares y paramilitares desarrollarían bajo tal dinámica una intensa y extendida guerra de guerrillas hasta derrotar y expulsar del país al ejército invasor. [14] En dicha campaña se trataría de hacer recurso a la solidaridad de los países aliados o amigos para contribuir a la rápida salida de los agresores. El plan "Goblin" es un concentrado de lo expuesto.

El Plan DN-II está diseñado para confrontar a un contrincante interno, o sea, cualquier movimiento político armado o no armado que atente contra la Constitución, leyes e instituciones del Estado derivadas de la misma así como la forma de propiedad dominante amparada por tales instituciones, esto es, la salvaguarda, si no exclusiva, sí predominante, de la propiedad privada, ya que en México, si bien ésta es dominante, no es la única, coexiste con la propiedad comunal, la ejidal, la social y la nacional. Hoy, en 1995, todas ellas se encuentran en franco proceso de desaparición o privatización.

La variedad de acontecimientos a vigilar o controlar con el Plan DN-II son los disturbios civiles (manifestaciones, huelgas, invasiones de tierra, etcétera), o diversos actos violentos (sabotaje, acciones guerrilleras rurales o urbanas, etcétera). [15] La idea rectora o hipótesis de guerra es acudir al área conflictiva de inmediato, controlar o reprimir con

energía el foco de insurgencia civil armada o no armada o, por lo menos, aislarlo del resto de la sociedad. Y evitar su propagación al cuerpo social.

La lógica del Plan DN-II obedece a que hay plena conciencia de la desproporción numérica de las fuerzas armadas frente a la numerosa población mexicana y el extenso territorio, junto a las tradiciones de lucha y rebelión no sólo en las fuerzas populares, sino también, en el pasado reciente, en las mismas fuerzas armadas. En pocas palabras, tamaño de la población y del territorio, y tales tradiciones hacen imprescindible localizar y controlar o aislar el frente interno de guerra, impedir que proliferen frentes que los transformen en diversos teatros de operaciones, dada la falta de capacidad para actuar en varios frentes y para transportar tropas a diversas regiones de la extensa geografía. [16] Gran capacidad de saturación y acción inmediata en el teatro de guerra (una transportación pronta y masiva de equipo sofisticado y soldados de élite y una red de abastecimiento eficaz y segura) conforma la directriz de la subestrategia.

El Plan DN-III, al igual que los ya bosquejados, es permanente y pretende ofrecer seguridad a la población frente a diversos desastres humanos o naturales o actividades ilícitas. Situaciones de emergencia y debilidad que pueden ser aprovechadas para atentar contra la defensa nacional. Terremotos, inundaciones, epidemias, incendios, drogadicción generalizada, sequías, hambruna, etcétera, pueden ser usadas por el enemigo interno o externo y poner en entredicho la seguridad nacional.

Combatir acciones o sucesos que puedan dañar la salud física o moral del pueblo, de las fuerzas populares retaguardia de las fuerzas armadas, frente a un adversario externo o interno que ponga en peligro la defensa nacional y la vinculación pueblo-ejército. Existe un variado conjunto de planes y subplanes para hacer frente a las eventualidades mencionadas. [17]

Antes de cerrar este subapartado, conviene destacar otros supuestos no tan explícitos de los tres planes DN:

Plan DN-I. Parte de la vigencia de un gobierno con amplios márgenes de legalidad y sobre todo de legitimidad frente a la población civil, de forma tal que el DN-I al encarar un invasor funcione sin mayor problema, y se dé una rápida confluencia de fuerzas armadas-fuerzas populares.

Plan DN-II. Considera no sólo la incapacidad bélica de la milicia para actuar en varios frentes de lucha, sino también la reducida posibilidad de los mismos.

El DN-III, además de las catástrofes naturales y humanas en que el ejército debe auxiliar, contempla otras situaciones extraordinarias a participar, como el combate al narcotráfico y a la drogadicción; el primero, catalogado como problema de seguridad nacional en el discurso del gobierno de Salinas de Gortari, y el segundo como problema de salud pública nacional con base en los informes de la Secretaría de Salud. Actualmente, en plena recesión económica, la criminalidad profesional y ocasional tiende a crecer, al

grado que poblaciones de la frontera norte han solicitado el patrullaje del ejército dado este fenómeno y la proliferación del narcotráfico.

En pocas palabras, durante los últimos quince años el modelo de desarrollo económico neoliberal ha contribuido a generar más connacionales pobres y desempleados. No es poca cosa, el que las cifras oficiales reconozcan que más de 40 millones de mexicanos, la mitad de la población civil, son pobres o miserables, o bien que para el año de 1995 se pronostique que habrá más de un millón de nuevos desempleados, los cuales engrosarán al enorme ejército de desocupados.

En síntesis, el funcionamiento de los planes DN supone no sólo el respeto a la legalidad (el famoso Estado de derecho) sino también la legitimidad gubernamental y del Estado y ésta no sólo se logra con argucias (gastadas), promesas (insatisfechas), elecciones (cuestionadas), institucionalidad (resquebrajada) y participación (limitada), como oferta de la clase gobernante civil a los sectores populares, sino que la legitimidad también se construye con hechos materiales, con un piso estructural; pero ahora éste es frágil, cruje cuando lo pisa fuerte la población, la nación. No existe seguridad o defensa nacionales creíbles o realistas bajo condiciones tan críticas.

Puesto con lenguaje preciso: no hay seguridad del gobierno y del Estado si no hay seguridad de la nación, a menos que ya no se apueste a lograr las publicitadas credibilidad y gobernabilidad mexicanas tan difundidas en Latinoamérica y se apueste a una frágil estabilidad política "premoderna", o sea, más autoritaria e incluso con componentes de militarización de la sociedad y la política.

En particular, sobre la institución castrense, Benítez Manaut apuntaba:

Entre los militares, más que en algunos sectores de las élites civiles, se aprecia con gran preocupación: 1) la miseria de amplios sectores de la población, 2) el problema potencial de la estabilidad política futura del país, y 3) cómo modificar la seguridad nacional si se llega a firmar el TLC con los Estados Unidos. Estos tres factores se asumen como los grandes retos y amenazas para el futuro del país. Se tiene una percepción dual de estos elementos como retos y amenazas por las siguientes razones: La pobreza puede crear situaciones de ingobernabilidad que orillen al sistema a emplear métodos de fuerza para el mantenimiento de la paz social. La amenaza de aparición de guerrillas es latente en zonas rurales de gran marginación y miseria.[18] Todo esto se planteaba antes de la firma del TLC, el estallido chiapaneco de inicios de 1994 y la crisis devaluatoria de fines del mismo año.

La política de defensa mexicana: ¿tradicional o moderna?

La importancia económica y geopolítica de México rebasa a la de cualquier país productor de drogas.

Memorando, Departamento de Estado Norteamericano, 1992 [19]

Michael Dziedzic, militar y académico norteamericano, en un reciente artículo concibe a la política de defensa mexicana de posguerra fría como orientada a la detección de eventuales amenazas al orden interno y a la conservación del mismo, en beneficio de la élite civil y de la estructura piramidal de poder cuyo vértice ocupa el presidente, comandante de las Fuerzas Armadas. Considera Dziedzic que las amenazas externas a dicha política han disminuido considerablemente al lograrse la "pacificación" de Centroamérica, en particular El Salvador y Nicaragua, pero persiste otro peligro externo: el comercio de drogas transnacional que afecta tanto a la seguridad nacional de México como de Estados Unidos. [20] Tal peligro es un punto de convergencia potencial para la cooperación y acciones conjuntas contra ese comercio. Estados Unidos no aparece en el cuadro de Dziedzic como la amenaza histórica a México, dado que, afirma, ha habido una clara voluntad política del presidente Salinas para cambiar la política exterior y comercial mexicanas y acelerar el proceso de integración económica con Estados Unidos, vía el TLC. [21]

El problema central es que por más que seamos formalmente aliados, la práctica política norteamericana real y diaria nos aleja de relaciones binacionales basadas en la cooperación creciente, más bien, sobresale el conflicto constante. Veamos rápidamente cuatro problemas o diferencias bilaterales cuya solución parcial contrasta a todas luces con el espíritu de buenos vecinos: el combate al narcotráfico internacional, la apertura de relaciones comerciales, el control a la inmigración ilegal mexicana y el fomento al panamericanismo militar y de acciones militares conjuntas mexicano-estadunidenses.

La lucha antinarcóticos en México ha sido un punto permanente o potencial de fricción en el nexos con Norteamérica. Denuncias sistemáticas de este país sobre la supuesta premeditada negligencia, la enorme ineficiencia y la amplia corrupción de funcionarios y corporaciones policiacas y militares han sido la constante, así como la insistencia norteamericana en participar directamente en las acciones antinarcóticos, permitir la persecución-internación en la frontera norte mexicana, dar mantenimiento al equipo aéreo, etcétera. [22]

Durante el sexenio de Salinas el problema del narcotráfico con la Unión Americana no adquirió los comunes tintes espectaculares. Y apareció y desapareció del debate binacional según la coyuntura política norteamericana. Es probable que estos altibajos obedecieron al paulatino descrédito y fracaso de la estrategia antidrogas de Reagan-Bush, la cual se centraba principalmente en el combate a la oferta de las mismas, es decir, a los países productores de droga, el combate in situ. Esto cambió a fines del gobierno de Bush y del todo con Clinton, o sea, se empezó a combatir además de la oferta, la demanda del mercado norteamericano mediante la reestructuración y aumento de las corporaciones policiacas y amplias campañas de prevención infantil y juvenil, y de rehabilitación de adictos. [23]

Por su parte, Salinas cambió la estrategia antinarcóticos dirigiéndola al arresto de los capos principales, la confiscación de sus cuentas bancarias e inmuebles urbanos, la incautación de bodegas y transporte aéreo, el decomiso masivo de armas y la destrucción de pistas aéreas. [24] Empero, de igual importancia al cambio de estrategia lo fue la

unilateral apertura en diversos ámbitos: comercial, a los productos norteamericanos; económica, a las inversiones especulativas y productivas; privatizadora de las minas y petroquímica "secundaria", y política, con los cambios en la práctica diplomática. [25] Iniciativas todas dirigidas, primero, a mostrar a los grupos económicos y políticos norteamericanos la buena disposición y seguridad como posible socio comercial y, después, a lograr la ratificación y firma del TLC por el Congreso norteamericano. La decisión u obsesión de Salinas fue tal que guardó silencio absoluto sobre la insurgencia chiapaneca para evitar que ante la cercanía de la discusión senatorial para ratificar o no el TLC, el conocimiento público de la existencia de los insurgentes diera al traste con el Tratado.

Desde otro ángulo, el furor antiinmigrantes ilegales mexicanos, y en general antimexicano, ha alcanzado en los primeros meses de 1995 dimensiones inusuales e insospechadas, al grado que un mesurado y conocido especialista sobre el problema ha declarado que existe una virtual guerra verbal y simbólica contra México. [26] Añadimos que no únicamente es "subliminal", sino bastante intimidatoria, como es el ejercicio militar conjunto "Cobra" con tropas holandesas y alemanas bajo el operativo "Robin Sands", lo que implicará un despliegue de 15,000 soldados en una zona cercana a la frontera con México. De igual manera, el Departamento de Justicia, con ayuda del Departamento de Defensa, anunció la readaptación del Plan de Emergencia de Migración Masiva (usado primero para Cuba y después con Haití) a fin de prevenir un éxodo de mexicanos, considerado por estos departamentos como bastante improbable, a pesar de lo cual dicho plan contempla ya dónde instalar los campos de refugiados, los problemas de transporte y logística, etcétera. El objetivo es evidente: disuadir a los mexicanos de entrar ilegalmente a Estados Unidos. [27]

Ahora bien, la famosa normatividad de las relaciones comerciales representada por el TLC, supuestamente nos volvería más soberanos, pues no privaría "la ley de la selva" al existir precisas regulaciones aduanales, normas fitosanitarias y de calidad, etcétera. Empero, la práctica del proteccionismo comercial norteamericano y de los dumpings no han variado sustancialmente. La primera se ha manifestado mediante barreras a la exportación de productos agrícolas tropicales, cítricos, legumbres, vidrio plano y acero, por dar algunos ejemplos. Los dumpings han estado representados por artículos norteamericanos como placas de acero, granos y comestibles; además del embargo al atún mexicano que ya dura más de cinco años y que ha costado a la industria atunera en este lapso más de 850 millones de dólares, 30 mil desempleados y la reducción de la flota pesquera a la mitad.

Al embargo se le ha denunciado como un neoproteccionismo disfrazado de ecologismo, debido a que se supone que la captura del atún devasta a los delfines. Lo cierto es que los intereses pesqueros norteamericanos han logrado incluso un embargo secundario al cerrar mercados al atún mexicano en varios países europeos. En resumen, estas prácticas dependen básicamente de las buenas o malas cosechas norteamericanas o de los difíciles ciclos electorales o crisis económicas sectoriales, donde poco se respeta la normatividad contenida en el TLC. [28]

Por último, abordemos el panamericanismo militar fomentado por Estados Unidos y en particular el binacionalismo castrense con México. Ganada la Guerra Fría al comunismo internacional simbolizado por la Unión Soviética y Europa Oriental, los estrategias castrenses y civiles norteamericanos han intentado diversas iniciativas a partir de la desaparición del adversario extracontinental y de la "pacificación" de Panamá, Nicaragua y El Salvador, y del mayor aislamiento-debilitamiento de Cuba.

Primera iniciativa. La inexistencia de peligros extracontinentales hace innecesarias las fuerzas armadas latinoamericanas; sería suficiente un cuerpo de policía nacional para mantener el orden interno ante eventuales amenazas. No prosperó el planteamiento norteamericano ni en México ni en el resto de Latinoamérica, a excepción, parcialmente, de Nicaragua, El Salvador y Panamá, pero por razones muy diversas al planteamiento bosquejado.

Segunda iniciativa. El enorme presupuesto castrense y las grandes compras de armamento generan militarismo y militarización potenciales de la sociedad y la economía que pueden atentar contra los regímenes civiles y los sistemas políticos democráticos en consolidación; además se desvían recursos financieros que podrían canalizarse para el urgente desarrollo económico y social. Desarme y desmilitarización para la democracia y el desarrollo, parecía sintetizar la consigna. No sucedió ni lo uno ni lo otro de manera simultánea y significativa en ningún país de la región latinoamericana. Para México, el presupuesto castrense y las adquisiciones bélicas y el militarismo no representaron ninguna carga para el desarrollo pues no tenían mayor sentido propositivo ni había ninguna relación causal.

Tercera iniciativa. Ante la probable reaparición del terrorismo y el narcotráfico bajo las más variadas formas y organizaciones fundamentalistas que pudieran alterar el orden de posguerra fría, resultaba impostergable la creación de una fuerza militar panamericana de intervención bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos. [29] Tampoco prosperó la propuesta norteamericana, pues por más pronorteamericanos que pudieran ser algunos establecimientos castrenses, la invasión militar a Panamá y la guerra contra Irak bajo la excusa del combate al narcotraficante Noriega y al fundamentalista islámico Hussein son recuerdos bastante recientes. Un analista norteamericano sostiene que hay una tendencia general decreciente de la influencia militar de los Estados Unidos en los ejércitos nacionales. [30] México ha sostenido una oposición sistemática a la iniciativa de la fuerza militar interamericana.

Ahora bien, el fomento para un mayor bilateralismo militar mexicano-norteamericano provino de las siempre presentes iniciativas del Pentágono y del Departamento de Estado, pero también del liderazgo presidencial de Salinas de Gortari. Durante los primeros cuatro años del gobierno de Salinas se entrenaron 123 militares mexicanos sólo en la Escuela de las Américas, [31] cifra importante tomando en cuenta el reducido número anual o sexenal que ha caracterizado a otros gobiernos mexicanos. El mismo Departamento de Defensa reconoció la reticencia de los militares mexicanos al adiestramiento o la asistencia a reuniones formales o informales. [32] Las razones que reconocía este departamento radicaban en la traumática y difícil historia con

Norteamérica, y, agregaríamos nosotros, la historia actual nada amistosa. Después del conflicto político-militar de Chiapas se ha preferido el entrenamiento en escuelas militares de Guatemala y otros países, sobre todo el de carácter contraguerrillero, así como, según fuentes periodísticas, la asesoría de exmilitares de Argentina y Chile. [33] La compra de armamento ligero y pesado, así como medios de transporte aéreo, terrestre y naval, ha mantenido el patrón tradicional de consumo: diversificar los países de abastecimiento, y con Estados Unidos realizar compras a empresas privadas y no recurrir a los préstamos de gobierno a gobierno, si bien Dziedzic apunta que para el equipo naval y aéreo pesado los Estados Unidos se están constituyendo en el abastecedor principal. [34] Doyle afirma que Salinas sólo prosiguió y profundizó la política militar iniciada por De la Madrid, tendiente a estrechar las relaciones policiacas y castrenses binacionales y a aumentar los montos de diversos préstamos o compras militares a empresas comerciales o a dependencias gubernamentales norteamericanas. [35]

La participación militar mexicana en la Junta Interamericana de Defensa (JID) siempre ha sido en calidad de observadores y no de miembros, manteniéndose no sólo tal condición sino el rechazo a acciones bélicas multilaterales amparadas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que puedan transformarlo en "un mecanismo coercitivo que mine la soberanía de los Estados", [36] según palabras expresadas en 1992 por el general Fausto Zamarano, jefe de la delegación mexicana en la reunión de la JID.

Otro conducto castrense potencial más expedito es la Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos (CMEDC) creada en 1942 durante la coyuntura de la Segunda guerra mundial, organismo cuya existencia ha sido más formal que real de la posguerra a la actualidad. Sin embargo, Dziedzic afirma, sin dar mayores datos, que existe interés de México por reactivar la CMEDC ante el funcionamiento ampliado del TLC, la supresión de la amenaza del comunismo internacional (la cual afirma nunca compartió para México la élite civil dominante), la reconsideración de que Norteamérica ya no es una amenaza y el creciente tráfico internacional de drogas como peligro reconocido para ambas seguridades nacionales. [37] Sobre la amenaza común: el narcotráfico internacional, la actitud mexicana civil y militar no ha cambiado sustancialmente. No se acepta asesoría o acciones norteamericanas en territorio nacional, el equipo aéreo y de comunicación, así como el armamento individual, es adquirido mediante compras y no como préstamos o donaciones gubernamentales norteamericanas, o bien es abastecido por la modesta industria militar de México; el mantenimiento del equipo mencionado lo realizan técnicos nacionales y el adiestramiento para el uso del mismo por personal norteamericano está limitado al estricto período de aprendizaje.

Otro militar y académico norteamericano, Stephen Wager, apuntaba hace años que el problema común del narcotráfico y la creciente integración económica podrían permitir el inicio de cooperación en cuestiones de inteligencia entre ambos países, mas reconocía lo difícil de este acercamiento, entre otras razones, por la prepotente y descalificadora actitud norteamericana respecto a los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico nacional e internacional. [38]

Desde otra óptica, la política de defensa mexicana puede ser alterada no sólo por la firma del TLC, sino también por conflictos internos, por ejemplo, el de la guerrilla de Chiapas, [39] el cual puede tener un impacto importante en el tipo histórico de nexos civiles-militares, suscitando cambios que de momento no podemos aproximar.

En tal sentido, a raíz del estallido chiapaneco paulatinamente se ha empezado a erosionar una regla no escrita del sistema político mexicano para los uniformados: no expresar declaraciones públicas sobre problemas internos o externos y, de hacerlo, sólo para apoyar al presidente en turno o al secretario de Estado respectivo sobre el tema comentado.

Frente a las numerosas críticas sobre la supuesta falla de inteligencia en la detección de la guerrilla del EZLN, el secretario de Defensa Nacional, general Antonio Riviello Bazán, contestó: el ejército informó y dejó todo en manos de los civiles. Después, a inicios de 1995, el diputado y general Jesús Esquinca consideró que "el uso de la milicia en Chiapas había sido un error político", además aclaró que los responsables del conflicto no eran "el actual presidente y el congreso en funciones"; obvia alusión al expresidente Salinas y a su equipo gobernante, incluidos los diputados y senadores del partido político dominante. [40] El general Esquinca hizo una defensa de la institución militar y responsabilizó de las acciones castrenses al Ejecutivo, pero además realizó una crítica indirecta a la pasada presidencia. Esta declaración es inaudita en las últimas cuatro décadas de profesionalismo militar y constante lealtad institucional. Otro dato importante es la incorporación del general Tomás Angeles Dauhare, secretario particular del actual secretario de Defensa en la comisión gubernamental que negocia la pacificación con el EZLN, a fines de abril de 1995.

Estos cambios pueden señalar la tendencia hacia una mayor participación castrense en asuntos políticos de emergencia, un resultado normal tomando en cuenta la presencia militar de más de un año y medio en una situación de paz armada como la de Chiapas, así como a la coyuntura política nacional.

Para terminar el ensayo, conviene rescatar una reciente declaración del general Daniel Velázquez Cardona, [41] comandante de la 31 zona militar de Chiapas, respecto al EZLN y la situación militar. Sobre los guerrilleros zapatistas dijo que son como la oveja negra de la familia mexicana, los cuales hay que volver al orden no a golpes sino con el diálogo; en su apreciación sobre el conflicto político-militar no lo catalogó como de guerra porque (congruente con el pensamiento militar mexicano) dijo que sólo existe una coyuntura de guerra en el caso de una invasión militar por parte de un gobierno o Estado extranjero.

Conviene destacar varias cuestiones implícitas en las palabras del militar de alta jerarquía mencionado. Primero, se le reconoce el carácter de nacionales a los guerrilleros campesinos e indígenas y no se les considera antinacionales, subversivos o narcoterroristas, de acuerdo a la mejor y trágica tradición estratégica panamericana de fines de Guerra fría o de posguerra fría. Segundo, se reconoce que el conflicto es interno y debe ser resuelto entre los mexicanos, otra forma de reivindicar autonomía política

frente al exterior. Tercero, se ratifica la vigencia del Plan DN-I o de defensa frente a un invasor externo e indirectamente de los otros planes integrantes de la concepción tradicional antes expuesta.

Cerramos nuestro ensayo reproduciendo una reflexión que hace más de cinco años hacía Wager, militar y académico norteamericano, sobre el futuro de las relaciones de seguridad binacionales: "Si cualquiera de los dos países decide seguir su propio camino y cavar zanjas o erigir obstáculos entre sus economías o sociedades, consideramos como un hecho que los resultados serían devastadores para la estabilidad de ambos. No hay manera de evitar estas nuevas e incómodas realidades". [42]

El problema es que las zanjas no las hacemos nosotros, el trato de Estados Unidos hacia México no es de socios comerciales y menos de aliados geopolíticos, es de siervos coloniales. No será gratuito el posible regreso al nacionalismo económico y político de México destacado por numerosos autores como una importante barrera histórica en la relación de México con los Estados Unidos. También puede suceder una mayor subordinación que nos transformaría en un Estado semicolonial, donde sobraría la concepción tradicional de defensa mexicana, y, cualquier otra.

CITAS:

Notas

[*] Agradezco la colaboración de Gabriela Barajas, ayudante del Grupo de investigación: "Estados Unidos-América Latina: rupturas y continuidades". UAM-Azcapotzalco.

[**] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[***] Tomado de Carlos M. Vilas. "La crisis mexicana: lecciones para argentinos". en Realidad Económica (Argentina), enero-febrero de 1995, p. 5. Subrayado nuestro.

[1] John Saxe Fernández es más categórico al afirmar: "En verdad se trata de una inserción de corte colonial en la economía y en la política estadounidense, ya que el NAFTA contiene instrumentos específicos que tienden a institucionalizar la perspectiva estadounidense en la articulación de la política exterior mexicana, y también a dificultar enormemente todo esfuerzo por diversificar el comercio y la inversión hacia Europa y Japón." En "México: ¿globalización o inserción colonial? Problemas del desarrollo (México), vol. XXV, núm. 96, enero-marzo de 1994. p. 33.

[2] Para una aproximación sobre los cambios básicos de seguridad nacional con Salinas ver nuestro artículo: "La seguridad nacional: la concepción salinista". Foro Internacional. núm. 136, octubre-diciembre de 1994. En prensa.

[3] El continuo proceso de privatización y desnacionalización de los recursos naturales energéticos y mineros y de la red de infraestructura carretera, portuaria, aérea y de

telecomunicaciones aparece en John Saxe Fernández. "Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", en *Sociológica*, núm. 25, mayo-agosto de 1994.

[4] El subdesarrollo tecnológico de México frente a Norteamérica se evidencia con sólo comparar la enorme desproporción de gasto y personal dedicado al estudio de la biotecnología entre ambos países. La dependencia técnica mexicana sobre este rubro queda plasmada en la forma de actuación y apropiación de los recursos fitogenéticos por las empresas transnacionales. Ver Yolanda Massieu. "Biotecnología, patentes y recursos fitogenéticos: ¿Un problema de soberanía?", en *Sociológica*, op. cit pp. 255-260. Véase de la misma autora el texto "Biodiversidad, biotecnología y patentes: ¿problemas ecológico o de seguridad nacional?"

[5] El achicamiento creciente de la soberanía económica y financiera de México a raíz de la crisis financiera de 1994 y los acuerdos con Estados Unidos sobre "supervisión" de finanzas e incautación del petróleo aparecen los artículos de Rosa Albina Garavito "México soberanía económica y seguridad nacional", José Luis Manzo "Petróleo y seguridad nacional" y, Celso Garrido y Cristian Leriche "Soberanía monetaria y cooperación financiera internacional" incluidos en este número de *El Cotidiano*.

[6] Salinas alardeó después de su segundo informe anual de gobierno que México había recuperado la soberanía alimentaria, pero lo que no dijo fue que ésta consistía en la capacidad de contar con divisas para comprar granos básicos a Estados Unidos. La autosuficiencia alimentaria fue sustituida por esta visión mercantilista o neoliberal de "poder comprar" y "libremente". Hoy, 1995, ni siquiera tenemos divisas para comprar y completar nuestra "soberanía alimentaria". Sobre el primer aspecto, consultar Michelle Chauvet. "Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad", en *Sociológica*, op. cit. pp. 236-240. Chauvet profundiza sobre otros aspectos del nexo biotecnología-guerra en "Los usos controvertidos de la biotecnología: la seguridad alimentaria o la guerra" aparecido en este número.

[7] En conversación privada con el presidente Zedillo, al increparle el diputado Jorge Padilla por qué permitió que le impusieran el modelo económico ortodoxo para México, Zedillo respondió: "No me lo impusieron yo lo diseñé", pues "peor todavía" acotó Padilla. *Proceso*, núm. 959, 20 de marzo de 1995, p. 12. No hay duda, como dice nuestro epígrafe no se necesita una invasión militar, un golpe de Estado o presiones de ninguna índole, basta que el presidente comparta la cosmovisión sobre el: ¿qué hacer? y eso es todo, la respuesta está predeterminada.

[8] Para una panorámica de la actual interacción comercial con Canadá ver: Pedro Castro. "Relaciones México-Canadá: un asunto de seguridad nacional", en *Sociológica*, op. cit .

[9] Ejemplo de tal concepción la ofrece el general mexicano en su obra abstracta o teórica, o sea sin ninguna referencia a un caso nacional concreto: Gral. Gustavo Vega. *La Seguridad Nacional*. 1988 (inédito). Coinciden en tal apreciación de defensa nacional un par de académicos mexicanos: Luis Hertera Lasso y Guadalupe González. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México" en

Sergio Aguayo y Bruce Bagley (comp.). En búsqueda de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990.

[10] Primero, no es la mera conservación territorial de los recursos naturales sino de la jurisdiccionalidad legal y real de la nación y el Estado a través del gobierno sobre los mismos, es decir, la propiedad y uso irrestricto de energéticos, minerales, tierras, mares, etc. sobre los cuales no exista otro Estado nación o corporación transnacional que reclame atribuciones legales de propiedad o bien de concesión o usufructo temporal. Segundo, esto implica una soberanía política nacional en sentido amplio, entendida como autonomía relativa en el proceso de la toma de decisiones económicas, comerciales, financieras, sociales y militares por parte del gobierno legal y legítimo en turno y del Estado todo. Tercero, la conservación de los recursos humanos entendida no sólo como la adecuada y satisfactoria reproducción material y cultural de la población, de acuerdo a los criterios universales aprobados por Naciones Unidas, sino también como la participación activa de la misma en la toma de decisiones mencionada donde las organizaciones civiles de la nación tiendan a identificarse con las instituciones del Estado en aspiraciones, intereses y objetivos nacionales de defensa.

Obvio resulta, la combinación de distintos conceptos como soberanía nacional, Estado-nación, seguridad nacional e intereses nacionales. Conceptos que no son sinónimos, pero, que deben estar interrelacionados según nuestra concepción de política de defensa nacional integral y democrática. Para una visión complementaria a la nuestra consultar Gral. (R) Edgardo Mercado Jarrín. "La doctrina de seguridad y fuerza armadas en América Latina", en Seguridad nacional y relaciones internacionales: Perú. México, Estudios del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987. Igualmente José Luis Piñeyro. "La seguridad nacional en América Latina: propuestas metodológicas", en Mayra Chavarría (comp.). América Latina: continente del mañana. Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1990.

[11] Sobre el problema chiapaneco consultar nuestros ensayos: José Luis Piñeyro. "Chiapas en la seguridad nacional de México", en El Cotidiano (México), núm. 62, mayo-junio, 1994; y "Los por qué de la corta guerra en Chiapas". Ibid. núm. 63, julio-agosto, 1994. Asimismo, Raúl Benítez Manaut. "México. El desafío de las guerrillas", en Nueva Sociedad (Venezuela), núm. 130, marzo-abril de 1994

[12] Esta función interna primordial es reconocida por Michael Dziedzic, militar y académico norteamericano, pero, de allí supone la inexistencia de una doctrina de seguridad o defensa nacional, evidenciada, afirma, a inicios de los años ochenta por los problemas de la frontera con Guatemala, situación que mostró que "No existía una doctrina para guiar su respuesta (de la comunidad de seguridad nacional) y ninguna estructura establecida para forjar una doctrina". Michael Dziedzic. "México", en Douglas J. Murray, Paul R. Viotti. The Defense Policy of the Nations: a comparative study. USA, The Johns Hopkins University Press. 1994. p. 123. Paréntesis nuestro.

[13] Sistematización elaborada en base a las siguientes fuentes: Raúl Benítez Manaut. "La realidad geopolítica de México, la seguridad nacional y la intervención de Estados

Unidos en Centroamérica", XV Congreso Latinoamericano de Sociología, Managua, Nicaragua, octubre de 1983. pp. 8-10. "Aplicación reciente del Plan DN-III", en Revista del Ejército y la Fuerza Aérea, octubre de 1984, "El combate al cultivo y tráfico de drogas", en El Día, 24 de febrero de 1985; pp. 6-7, y José Luis Piñeyro. "El profesional ejército mexicano y la asistencia militar de Estados Unidos: 1965-1975", México, DF, 1976, pp. 70-95. Tesis de licenciatura, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, y diferentes números de La Revista del Ejército y la Fuerza Aérea del período 1958-1985.

[14] El general Marcelino García Barragán, secretario de la Defensa Nacional de 1964 a 1970, en una plática en el Colegio Militar, reveló que frente a la eventualidad de una invasión extranjera a México existían tres perspectivas estratégicas para confrontarla: "Conozco altos jefes del ejército que con sinceridad y patriotismo sostenían la tesis de que México resolvería el problema de una invasión, llevando a un alto grado la guerra de molestia que caracteriza la guerra de guerrillas... Otros altos jefes patriotas y sinceros también, consideran que el ejército debería adoptar una actitud meramente defensiva y esperar con el tiempo, y debido a factores internacionales, que se pudieran inclinar la balanza a nuestro favor... Hay todavía, aparte otros grupos... los que abogan porque se adopte una defensiva estratégica dentro de los límites de la nación, apoyada por una ofensiva táctica..." Revista del Ejército, julio de 1970, pp. 8-10.

[15] El DN-II consecuente con la legislación mexicana, no le reconoce ningún estatus legal a grupos armados y sus acciones y los coloca al mismo nivel de los delincuentes comunes y sus actividades. Subversivos y delincuentes son lo mismo, al arrestarlos no son presos políticos, sino comunes, los primeros no existen en México. Destaca Benítez Manaut cómo este razonamiento se traslada a la legislación militar mexicana pero también cómo en circunstancias concretas como la amnistía a los presos guerrilleros de los años setenta, prevaleció el criterio político y no el legal. Raúl Benítez Manaut. "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad", en Sociológica, op. cit. p. 111. Hoy, lo anterior se manifiesta cuando a los chiapanecos sublevados, ciertos políticos civiles y militares reconocen la legitimidad de sus demandas pero no la legalidad de su forma de lucha, mas lo más importante es: no se les niega el carácter de nacionales o se les cataloga simplemente de subversivos. Por tanto, no se está aplicando el Plan DN-II no se conceptualiza como una situación de guerra o emergencia, tampoco es un trato a delincuentes (DN-II) o bien a narcotraficantes y drogadictos o asaltantes ocasionales dada un desastre humano o natural, o sea, no se recurre al Plan DN-III. La concreta lógica de la legitimidad domina sobre la abstracta lógica de la legalidad.

[16] Uniforma la concepción estratégica una especie de mini "Fuerzas de Despliegue Rápido" como las organizadas por Estados Unidos para invadir cualquier país del mundo "libre" amenazado antes por el "comunismo" y hoy por el narcoterrorismo y fundamentalismo. El Plan "Guardia Director", es un ejemplo del DN-II y subplan del mismo es el Guardia "Valle de México", proyectado para garantizar protección a la capital y áreas aledañas y sus instalaciones productivas oficiales y privadas estratégicas. Zona de amplísima concentración poblacional y económica. Véase nuestro texto, José

Luis Piñeyro. "Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar", en Augusto Varas (comp.). La Autonomía Militar en América Latina. Venezuela, Nueva Sociedad, 1988. p. 267-289. En versión en inglés Democracy under siege: new military power in Latin America. USA, Greenwood press. pp. 115-130.

[17] Planes permanentes derivados del Plan DN-III son el "Acuario" dedicado a la distribución gratuita de agua a las zonas áridas rurales y semirurales y el "Lefedar" o Ley Federal de Armas concebido para controlar el porte ilegal de armas de fuego y fomentar su registro entre cazadores, deportistas, vigilantes, etcétera. Hay otros planes como el "Abigeato" y el "Protección de Bosques".

Las campañas de labor social (consultas médicas, dentales, veterinarias, entrega de despensas, etc.) se efectuaban como complemento a las maniobras generales de verano e invierno, o a las maniobras tácticas de una zona o región militar, o bien en estados con agudos problemas políticos (campañas que hoy se hacen en Chiapas), que puedan transformarse en una crisis más amplia.

Otro plan es el "Canador" (Canabis-Adormidera) elaborado para el combate permanente y nacional al cultivo y tráfico de drogas. Un subplan es el "Condor", programado para la región localizada en las montañosas fronteras de los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. El "Puma", el "Jaguar", el "Halcón", y otros. Suman en total doce subplanes regionales de apoyo al plan "Canador". Durante el gobierno de De la Madrid (1982-1988) participaron 25,000 militares de forma permanente en la lucha antinarcóticos, contingente militar que representó un alto costo económico para el gobierno federal además del costo político dados factores potenciales como la posible corrupción de los mandos y la tropa, el descuido de otras funciones y el deterioro de la imagen de la institución castrense. Sobre tales costos y la difícil relación con Estados Unidos en la guerra antinarcóticos, véase nuestro ensayo, José Luis Piñeyro. "El combate al narcotráfico", en Fernando Chávez (coord). Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1989. México, UAM-A, 1990.

[18] Raúl Benítez Manaut. "Las fuerzas armadas mexicanas...", en Sociológica, op. cit. p. 113. Sobre las limitaciones de la estrategia salinista de lucha a la pobreza y su no consideración como un problema de seguridad nacional ver nuestro escrito "Seguridad Nacional y pobreza en México: notas sobre Pronasol" incluido en este número.

[19] Tomado de: Kate Doyle. "The militarization of drug war in Mexico", en Current History, núm. 571, febrero, 1993. p. 83. Subrayado nuestro.

[20] La enorme complejidad del fenómeno económico y socio-político del narcotráfico aparecen en Marcos Kaplan "Tráfico de drogas, soberanía estatal y seguridad nacional en América Latina", dentro de los ensayos del presente número.

[21] Dziedzic, op. cit. Una visión idealizada de las repercusiones del TLC para México aparece en: Peter Morici. "Grasping the benefits of NAFTA". Current History. Op. cit. Otro estudioso norteamericano un poco más objetivo al menos reconoce que la

liberalización agrícola para México "ofrece un mayor riesgo-político, económico y social que para los Estados Unidos y otra vez la ventaja neta de exportación en este sector casi con certeza será para Estados Unidos". Sidney Weintraub. "US-Mexico Free Trade: implications for United States", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. núm. 2, 1992, p. 35. Para una evaluación más crítica y pormenorizada véase Jaime Ross. "Free Trade Area or Common Capital Market? Notes on Mexico-U.S. Economic Integration and Current NAFTA Negotiations", *Ibid.* p. 53-91.

[22] Un excelente resumen de las incomprensiones y presiones de Estados Unidos a México durante el gobierno de De la Madrid aparecen en el libro de su exprocurador general, Sergio García Ramírez. *El narcotráfico: un punto de vista mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1990. Complementa lo anterior nuestro ensayo Piñeyro. "El combate..." *Op. cit.*

[23] Coincide con nosotros sobre la influencia del descrédito en el cambio de estrategia norteamericana Tokatlián, sin embargo, apunta que hubo un rápido regreso a lo que llama la estrategia dogmática-represiva anti-oferta de drogas, sobre la cual este autor reseña sus errores generales durante los últimos veinte años. Juan Tokatlián. "The Miami Summit and Drugs: a placid, innocuous conference?", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. núm. 3, 1994.

[24] De 1989 a 1994 se confiscaron en México a los narcotraficantes 252 aeronaves de distinto tipo con lo cual informa la policía judicial federal "se logró desarticular totalmente la flota aérea de los mismos", además de las cuantiosas pérdidas que representó tal incautación. *Excélsior*, 2 de enero de 1995, p. 4-A. Las confiscaciones de bienes inmuebles urbanos y rurales y cuentas bancarias fueron cuantiosas, por ejemplo a dos conocidos narcotraficantes les confiscaron diez y quince millones de dólares entre inmuebles y cuentas. *Excélsior*, 31 de julio de 1994 y 19 de agosto de 1994, p 5-A

[25] Al respecto consultar John Saxe-Fernández. "La seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", en *Sociológica*, núm. 25, mayo-agosto de 1994. Del mismo autor, "El gas natural mexicano y su integración vertical a Estados Unidos", publicado en este número.

[26] Jorge Bustamante. "Virtual guerra contra México: frontera norte". *Excélsior*, 3 de abril de 1994, p. 6-A

[27] *Excélsior*. 9, 11 y 17 de abril de 1995, p. 1-A

[28] Algunos ejemplos: "Injustas acusaciones a productores de vidrio plano en EU", "California y Filadelfia castigan cemento mexicano con impuesto compensatorio de 59%: el TLC debe proteger nuestras exportaciones", "El embargo atunero: más de 750 millones de dólares en pérdidas económicas más las sociales". *Excélsior*, 8 de noviembre de 1993, p. 1-F; de noviembre de 1994, p. 23-A y 13 de abril de 1995, p. 5-A, respectivamente.

[29] Para una repetición medio actualizada de las iniciativas bosquejadas sobre seguridad continental consultar: William Perry, Max Primorac. "The Interamerican Security Agenda", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. núm. 3. 1994.

[30] Fitch coincide sobre el peso de tales recuerdos intervencionistas y para México y otros países destaca que la ayuda militar en donación o como el la llama de zanahoria/garrote no existe, y por tanto la influencia de la asistencia militar está disminuyendo. Samuel Fitch. "The decline of U.S. Military influence in Latin America", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 2, 1993, pp. 27 y 30. De hecho, Fitch estudia principalmente los casos de Argentina, Brasil y Chile y de ellos destaca además de los recuerdos citados en el texto unos muy particulares como la actitud norteamericana en la guerra de las Malvinas (Argentina), las presiones para el respeto a los derechos humanos en Chile y la reacción del nacionalismo militar conservador cultivado por Pinochet y la reticencia de los tres países a los controles y restricciones por Estados Unidos para la producción y venta de armas.

[31] Sanjuana Martínez. "El ejército mexicano ha enviado a 440 oficiales a especializarse en la Escuela de las Américas; por lo menos tres actúan en Chiapas". *Proceso*, núm. 961, 3 de abril de 1995, pp. 26-27. Se debe aclarar que la cifra total del encabezado hace alusión a los entrenados de 1953 a 1992, los 124 uniformados que nosotros mencionamos corresponden al lapso de 1989-1992.

[32] Jim Cason y David Brooks. "Aumentará México sus compras militares a empresas de E.U.: los gastos de 9.2 millones de dólares en 1993 aumentarán a 95 mdd en 1994 revela documento del Departamento de Estado". *La Jornada*, 19 de junio de 1994, p. 1. Los articulistas citando textualmente el documento del Departamento de Estado dicen: "El tipo de interacción que tenemos con México está en su infancia cuando la comparamos con Honduras o El Salvador... Los oficiales mexicanos se muestran sumamente cautelosos y sopechosos del intervencionismo estadounidense".

[33] "Mercenarios argentinos podrían estar actuando en Chiapas: SIDE" y "Oficiales y políticos mexicanos tomaron curso antiguerrilla". *El Financiero*, 4 de diciembre de 1994, p. 29. "Preparan Kaibiles guatemaltecos a militares mexicanos en lucha contrainsurgente". *El Financiero*, 17 de mayo de 1994.

CITAS:

[34] Dziedzic, op. cit. p. 137. El número total de miembros de las fuerzas armadas mexicanas (148,500) así como su distribución por armas, las características del equipo bélico individual y pesado de tierra, aire y mar y sus carencias se pueden consultar además de el ensayo de Dziedzic en el de Stephen Wager y Donald Schultz. *The Awakening: The Zapatista revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the future of Mexico*. USA, Strategic Studies Institute. US Army War College, 1994. Igualmente puede consultarse el resumen del informe oficial de la Secretaría de Defensa Nacional de México aparecido en: "Fabricó Sedena 70% más de armas en 1993: de 1989 a junio de 1994 compró 2,321 vehículos Hammer". *La Jornada*, 6 de junio de 1994, p. 1.

"De 1988-1994, Sedena adquirió 6,607 vehículos de tierra y 86 aeronaves". La Jornada, 7 de febrero de 1995.

[35] Doyle, op. cit. p. 90

[36] Ibid. p. 138

[37] Dziedzic, op. cit. p. 138.

[38] Wager, op. cit. p. 221.

[39] Wager plantea que en Chiapas fallaron parcialmente el transporte aéreo y terrestre y se evidenció la necesidad de tomar más cursos de contraguerrilla; a futuro pronostica que las fuerzas armadas paulatinamente regresarán a desempeñar sus operaciones antinarcóticos y a sus actividades de labor social a la población, ambas como misiones centrales. Apunta el mismo autor que Zedillo tratará de inmediato de buscar apoyo de las fuerzas armadas y que los líderes políticos "tratarán de compensar a los militares con incremento de salarios (los cuales permanecieron a niveles bajos y poco normales durante el gobierno de Salinas) y nuevo equipo castrense". Wager, op. cit.

[40] Proceso, núm. 958, 13 de marzo de 1995, p. 24.

[41] Excélsior, 20 de abril de 1995, p. 1-A.

[42] Clark W. Reynolds y Stephen J. Wager. "Integración económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la seguridad de ambos países", en: Sergio Aguayo y Bruce Bagley. Op. cit., p. 228.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Soberanía Monetaria y Cooperación Financiera Internacional [*]

AUTOR: Celso Garrido Noguera [], Cristian E. Leriche Guzmán [**]**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Soberanía Económica

EPIGRAFE:

Mientras existan Estados políticamente soberanos y monedas nacionales formalmente independientes, existirán problemas monetarios internacionales.
(B.J. Cohen. La organización del dinero en el mundo.)

ABSTRACT:

Este artículo expone la transformación del orden monetario y financiero del sistema Bretton Woods a la actual globalización, tratando de destacar los retos que surgen para los Estados-nación respecto a su soberanía monetaria y la consecuente cooperación financiera internacional.

TEXTO:

Globalización, regionalización y restricción de las soberanías económicas nacionales

El orden mundial que se configuró al final de la Segunda guerra mundial tuvo dos rasgos característicos contradictorios: la extraordinaria proliferación de Estados nacionales al calor de los procesos de liberación nacional en Africa y Asia, al mismo tiempo que se conformaba un orden mundial bipolar en el marco de la Guerra fría, en que las naciones del oeste quedaron aglutinadas bajo la hegemonía económica y política indiscutida de Estados Unidos.

Este orden bipolar fue puesto en cuestión desde fines de los años sesenta, y con particular aceleración al comienzo de los noventa, ante el derrumbe del llamado "mundo socialista". En su lugar se configura un orden mundial contradictorio porque de una parte se desarrolla una fuerte tendencia a la globalización económica mundial, en correspondencia con las fuerzas más profundas en la producción y el comercio mundial, así como con los desarrollos de las telecomunicaciones y la informática, pero esto se cumple mediante una inestable multipolaridad articulada por la competencia entre Estados Unidos, Alemania y Japón, los que pugnan por reestructurar el orden económico mundial bajo su respectivas hegemonías.

En un cuadro esquemático podemos anotar que la situación de los grandes agentes en la competencia internacional es la siguiente:

Luego de la inestable década de los setenta, en la que se define el liderazgo alemán en Europa Occidental, ésta encontró el camino para configurar un espacio económico extraordinariamente poderoso, como lo muestran los avances hacia su integración desde 1992. Es cierto que el colapso de los regímenes socialistas en Europa Oriental ha introducido un fuerte factor de desequilibrio para la perspectiva de la integración, pero no es menos cierto que la situación de Alemania se ve estratégicamente fortalecida con su unificación. Asimismo, los graves disturbios o guerras civiles en las exrepúblicas socialistas y en la también exUnión Soviética son factores de grave perturbación para esta región, pero junto con ello está el hecho de que para las potencias europeas esas regiones son una fuente casi inagotable de mano de obra relativamente calificada y disciplinada, la que al mismo tiempo tiene una disposición favorable hacia el mundo de los mercados y el capitalismo.

Por último, no es un hecho menos importante para la perspectiva estratégica de Europa que la extinta Unión Soviética pueda convertirse a la vuelta del tiempo en una panacea, si dicho país se constituyera en el respaldo estratégico de la nueva Europa al proveer petróleo a cambio de productos industriales modernos. De todo ello resulta que la unificación de Europa parece generar un poderoso espacio de producción y mercado, con importante gravitación mundial, en el cual los Estados Unidos no son invitados naturales; por el contrario, tendrá que encontrar la brecha por dónde entrar, y aun lográndolo mediante la inversión directa, con ello resolvería la perspectiva de las compañías estadounidenses, pero no necesariamente la situación de la hegemonía norteamericana.

En Asia, Japón estructuró un poderoso espacio económico que lo ubicó como centro de gravedad del sudeste asiático. De hecho, a partir de un importante flujo de inversión de capitales y de transferencia de tecnología por parte de Japón, se estableció una integración económica regional, con un producto bruto regional que es igual al de Europa o a las tres cuartas partes de producto norteamericano. De ello forman parte los "cuatro tigres" (Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwan), que en su momento fueron "nuevos países industrializados" y que hoy son ya potencias industriales medias que generan productos de alta tecnología capaces de disputar con los propios productos japoneses. Junto a éstos, emergen nuevos "tigres", como son Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, que se integran a este espacio económico y reciben inversión japonesa, cuya tasa de crecimiento anual fue del 100% durante los años ochenta. Por último, una parte relevante de China, la de Cantón, también se suma a esta regionalización del sudeste asiático.

En síntesis, esta región asiática bajo liderazgo japonés parece configurarse como la "locomotora" de la economía mundial para el siglo XXI; pero en lo inmediato también aparece como un ámbito relativamente cerrado para Estados Unidos, más por un sistema de "proteccionismo" con base en reglamentaciones que por la existencia de barreras formales que impidan dicha presencia.

Esta configuración de regiones económicas del planeta en torno a grandes potencias corresponde a la crisis de la hegemonía estadounidense sobre la economía mundial que

acompaña al fin del orden económico de posguerra y sugiere una reducción del espacio económico internacional para los Estados Unidos en favor de aquellos grandes países.

Las tendencias contrapuestas entre regionalización y globalización de la economía mundial provocan al mismo tiempo una progresiva erosión en la soberanía nacional de los Estados no hegemónicos. Estos se debaten en la búsqueda de integrarse en aquellos conjuntos regionales para mantener su identidad frente al resto del mundo en las nuevas condiciones, y al mismo tiempo intentan evitar que la renuncia parcial a la soberanía implícita en aquella integración desemboque en la dependencia total respecto a alguna gran potencia.

Las tensiones entre globalización, regionalización y reducción de la soberanía nacional plantean problemas en lo que se refiere a la soberanía monetaria y a la práctica y consecuencias de toma de decisiones en la política económica, en el marco de la globalización.

Soberanía monetaria y globalización financiera

Evolución histórica de la crisis en la hegemonía monetaria estadounidense

Como se recordará, el agotamiento de la hegemonía norteamericana se mostró a finales de los sesenta, cuando se inicia el colapso del sistema monetario internacional acordado en Bretton Woods en 1945. La ruptura del "patrón dólar" representaba una severa amenaza para el poder monetario de Estados Unidos ya que ello podría implicar que su moneda nacional se dejara de usar como dinero mundial y con ello perder el derecho internacional de financiar sus desequilibrios externos con base en su propia moneda.

En medio de "tormentas monetarias" especulativas internacionales contra el dólar y durante el desarrollo de la guerra de Vietnam, el gobierno norteamericano declaró en 1971 la interrupción de la libre convertibilidad de los dólares por oro a la paridad establecida, dando paso a una solución de transición, como fue establecer el régimen de bandas de flotación controladas del tipo de cambio. [1]

Dicha solución era transitoria porque la pérdida de poder monetario por parte de Estados Unidos reflejaba un proceso económico más profundo, como era el estancamiento relativo de esta economía y la reducción de su capacidad competitiva frente a Alemania y Japón, por lo que una solución definitiva de este problema monetario hubiese requerido una reforma estructural de la economía norteamericana. Sin embargo, la recesión económica internacional de 1974-1975 haría evidente que este problema no concernía sólo a Estados Unidos, sino que este agotamiento del dinamismo económico norteamericano como líder del desarrollo mundial mostraba al mismo tiempo que debía transformarse el orden económico mundial de posguerra.

Un intento en esta dirección fue la estrategia de la "locomotora" ensayada por la administración Reagan, la que sin embargo, mostró su fracaso a mediados de los ochenta, a partir de lo cual Estados Unidos ha realizado otros intentos estratégicos para

recomponer su hegemonía. En los noventa destacan en este sentido tres hechos relevantes para comprender la crisis de soberanía monetaria en México. [2]

El primero fue la mejoría en la capacidad exportadora de Estados Unidos gracias a la devaluación de su moneda frente al yen y al marco, lo que contribuye a reducir sus extraordinarios déficit comerciales externos.

El segundo fue la reducción de las tasas de interés estadounidenses en asociación con la búsqueda de reducir el peso de su enorme deuda pública.

El tercer hecho fue la recuperación de los mercados financieros y la disponibilidad de una gran masa de fondos financieros en Estados Unidos como consecuencia de haber resuelto los impactos provocados durante los años ochenta por las crisis en sus mercados de crédito agrícola, del sector energético, de ahorro y préstamo, y finalmente por la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo.

Como consecuencia de estos tres cambios estratégicos, Estados Unidos enfrenta los noventa con una renovada presión exportadora sobre los mercados mundiales, tanto por la necesidad de vender sus productos en el exterior como por la presión para colocar la masa relativamente importante de fondos financieros disponibles en su mercado interno, el que ofrecía pocos atractivos debido a los bajos niveles de tasa de interés.

Esta necesidad de los inversionistas estadounidenses, entre los que destacan los fondos de pensión, encontró una respuesta en la salida de capitales para financiar las necesidades de empresas y gobiernos en algunos países en desarrollo que emergían de la crisis de la deuda y que llevaron a cabo políticas económicas privatizadoras. Esto se concretó por una parte en la apertura de los mercados bursátiles estadounidenses a empresas de estos países para que pudieran financiar allí sus proyectos de inversión, y por la otra, mediante la inversión especulativa en los llamados "mercados emergentes" aprovechando la rentabilidad que ofrecían las acciones y los títulos de deuda dentro del ciclo de expansión económica.

Innovación y globalización en los mercados financieros

A raíz de las transformaciones ocurridas desde fines de los sesenta, con el inicio de la crisis de los acuerdos de Bretton Woods, los sistemas monetario-crediticios de los países industriales, así como el sistema financiero internacional, han adquirido nuevas características cuyos tres rasgos básicos son los siguientes: [3]

El primero es el desarrollo de innovaciones financieras dirigidas a administrar y transferir riesgos financieros, incrementar la liquidez de los instrumentos y la oferta de crédito disponible en los sistemas financieros. Probablemente el aspecto más significativo de estas distintas innovaciones consiste en la capacidad de transformar al riesgo en un bien económico que puede medirse y convertirse en objeto de comercio. Esto fue posible gracias a una nueva familia de productos financieros que se emiten con base en los

activos que se buscan proteger del riesgo, los que se denominan productos derivados; sus cuatro formas básicas son los contratos adelantados, los futuros, las opciones y los swaps.

El segundo rasgo a destacar es la liberalización y desregulación de los mercados financieros en las economías nacionales, con lo que se busca reducir los costos financieros y aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. Estas nuevas condiciones requieren de la autorregulación y la regulación prudencial por parte de los agentes financieros así como la apertura de los mercados locales a los flujos financieros internacionales de capital. Dicha reforma de los marcos institucionales financieros en los países industrializados permitió profundizar la tendencia de globalización financiera establecida por los euromercados y la interconexión de los mercados nacionales posibilitada por la tecnología de telecomunicaciones vía satélites. Con ello se hace posible a nivel mundial la operación continua de los procesos financieros y el comercio de capitales con carácter global.

Junto con esta globalización se desarrollan los agentes financieros en el sentido de constituirse como banca universal que brinda servicios financieros en una lógica de "ventanilla única". Sin embargo, pocos agentes financieros pueden asumir estas características a nivel mundial, por lo que también se produce una reespecialización de algunos agentes que buscan atender "nichos" de mercado en los que disponen de mayor competitividad.

El último rasgo característico de este nuevo orden monetario-crediticio es la "titularización" del financiamiento, lo que implica que el financiamiento bancario se vea desplazado por el financiamiento a través de títulos de deuda en los mercados de valores. Esto corresponde a que los agentes económicos resuelven sus necesidades financieras para proyectos de inversión emitiendo títulos de deuda (papeles comerciales, bonos, etcétera) en los mercados de valores debido a que allí obtienen costos, montos, plazos y condiciones más competitivas que las ofrecidas por los mercados de banca comercial.

Globalización financiera, política económica y cooperación internacional

El proceso de la globalización financiera construida mediante los cambios tecnológicos, la liberalización y desregulación de los mercados, la innovación y el desarrollo de nuevos instrumentos impacta de manera directa en las políticas económicas llevadas a cabo por los distintos países. Este impacto se manifiesta primero en los grandes países industriales a mediados de los ochenta pero luego esos estilos de política económica se establecen como rasgos de las políticas para los restantes países, particularmente los de América Latina. [4]

Esquemáticamente, aquel impacto en las políticas económicas se puede sintetizar en los siguientes rasgos:

De manera tradicional, los gobiernos de los países establecían sus políticas económicas con base en parámetros estructurales de la economía nacional, como son la fijación de los salarios, la formación de expectativas sobre la inflación, los tipos de cambio y las tasas de

interés, el análisis de la estructura de activos financieros, alternativas de financiamiento del gobierno, etcétera.

Sin embargo, el cambio estructural de los mercados financieros internacionales al que se hizo referencia anteriormente incidió de manera importante en la política fiscal y la monetaria.

En lo que se refiere a la política fiscal, mientras más integrada esté la economía nacional a esta globalización, dicha política tendrá mayor margen de independencia en el sentido de que habrá un aumento en el acceso a corto plazo para el financiamiento del déficit fiscal y de la cuenta corriente.

Observando con mayor detalle cómo influye en la política fiscal el mayor acceso a capital internacional para financiar requerimientos presupuestales públicos y sus consecuencias, tenemos que:

- 1) Este acceso puede retardar el ajuste de cuentas y desequilibrios internos y externos.
- 2) Asimismo, con ello se diluye la competencia entre el sector privado y el sector público por fondos domésticos.
- 3) Se producen cambios en los destinos del ahorro externo hacia el sector privado.
- 4) Se registran flujos de capital de los ahorradores extranjeros atraídos por los diferenciales de tasas de interés, el rezago cambiario y la inflación, lo que permite financiar los déficit comerciales.
- 5) El ingreso de capitales externos modifica las condiciones de rentabilidad relativa entre opciones de inversión desplazando proyectos productivos por colocaciones financieras.
- 6) Los déficit fiscales y las deudas públicas de los países, en particular de los grandes países industriales, aminoran su impacto doméstico porque la afluencia de capitales externos facilita su financiamiento, pero al mismo tiempo ofrecen un espacio muy rentable de inversión para dichos capitales externos, con lo cual aumenta su impacto en el ámbito internacional.

Por su parte, la política monetaria tenderá a presentar un menor grado de determinación socabándose las bases de predicción porque se hacen inciertos los agregados y objetivos monetarios.

Así, se puede subrayar que la integración de los mercados internacionales de capital afecta la conducción y efectividad de la política monetaria, en donde se destacan las siguientes razones:

- 1) El nuevo papel e importancia que adquiere el análisis de las condiciones globalizadas en las que operan los mercados financieros.

2) El replanteamiento del significado de los agregados monetarios y su vinculación con la banca central por el efecto de endogenización de la oferta monetaria que provoca el movimiento de los capitales extranjeros de corto plazo.

3) Las condiciones adversas para el vínculo de la política monetaria, con la llamada economía real (producción, empleo, ingreso real, etcétera) debido al desplazamiento de rentabilidad hacia el sector financiero y la elevación de las tasas de interés necesaria para que los mercados domésticos mantengan su capacidad de atraer capitales financieros externos.

4) El control de la inflación se convierte en un objetivo central de la política monetaria, desplazando objetivos tradicionales de pleno empleo en la economía real. Esto se asocia con la búsqueda de una autonomía plena del Banco Central, abocado básicamente a la gestión monetaria.

5) Una menor transparencia de las condiciones en los mercados financieros nacionales, debido a la velocidad en los desplazamientos de fondos que permite la innovación financiera, lo que dificulta la percepción de las tendencias por parte de los agentes económicos y hacedores de política económica.

En general se puede afirmar que mientras mayor sea la versatilidad de los instrumentos financieros y con ello menor la distinción de los agregados monetarios, habrá más incertidumbre sobre la conducción y efectividad de la política monetaria.

Así, la mayor integración internacional de los mercados financieros domésticos conduce a una mayor sensibilidad de la oferta monetaria interna ante cambios en el exterior del tipo de cambio y de la tasa de interés, lo cual conduce a su vez a modificaciones en la política monetaria.

La mayor sustitución de activos extranjeros y nacionales con crecientes volúmenes de flujos más allá de las fronteras conduce a vincular los mercados financieros nacionales.

Ante estos retos de la globalización la política monetaria no puede responder con mayor control financiero porque éste se hace inefectivo debido a que los mercados están vinculados electrónicamente y por los grandes volúmenes que éstos permiten transmitir al instante. También, a mayor integración de los mercados financieros ocurre un mayor impacto de los cambios en un mercado financiero nacional sobre los restantes mercados, y en consecuencia, una menor independencia en la política monetaria.

Estas y otras circunstancias han impuesto la coordinación internacional de política económica entre los países desarrollados, buscando la coherencia de las políticas económicas internacionales y compatibilizando las posiciones de pagos externos.

Este proceso de cooperación internacional que surge a mediados de los setenta y madura a fines de los ochenta, bajo el contexto de pérdida relativa de eficacia e independencia de

los resultados de las medidas de política económica en los países desarrollados, establecerá nuevos retos a la hegemonía, la regionalización y la globalización, conformando tensiones desconocidas, hasta el momento, entre el conflicto y la estabilidad dentro del ámbito financiero internacional y el lugar de la soberanía de los Estados-nación.

El Plan Brady y las nuevas reglas de la política monetaria 1988-1994

A principios de los noventa las condiciones productivas, comerciales y financieras estadounidenses estaban maduras para intentar un ambicioso paso estratégico en la pugna por mantener su hegemonía en la economía internacional, como era el promover la reorganización económica de los países ubicados en su área de influencia económica. Esto se vio fortalecido por la voluntad de estos mismos países, en particular los latinoamericanos, para agruparse en torno a Estados Unidos, dadas las nuevas condiciones que creaba la concreción de la Unión Europea en 1992-1994 y el colapso de los países socialistas. [5]

Una pieza central de esta estrategia fue el Plan Brady, ya que con él se dio un desarrollo a la crisis de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe, en donde México ocupó un papel de líder. Este Plan tenía un atractivo principal para los deudores porque reducía el drenaje inmediato de fondos al exterior en concepto de pago de intereses y permitía a los que suscribían el acuerdo reingresar a los mercados financieros internacionales voluntarios. Con ello, el crecimiento económico volvió a presentarse como objetivo alcanzable para estos países.

Por distintas razones, los responsables de política económica en esas economías tendieron a coincidir en que para alcanzar ese crecimiento debían adoptarse algunas nuevas reglas macroeconómicas, las que pueden resumirse del modo siguiente:

Utilizar el tipo de cambio sobrevaluado de la moneda nacional por el dólar (Cuadro 1) como una de las "anclas" para estabilizar los precios internos (Cuadro 2); abrir la economía permitiendo no sólo una amplia y creciente importación de bienes, sino un ingreso prácticamente irrestricto de inversiones extranjeras de cartera que se canalizaban a los mercados internos de dinero y de capitales, utilizando a las tasas de interés internas para atraer dichos fondos; alentar a las grandes empresas privadas locales para que se financien en los mercados estadounidenses por medio de las colocaciones accionarias, usando la figura de los ADR, o captando deuda a bajo costo en los mercados de eurobonos.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Índices del Tipo de Cambio Real Efectivo de las Exportaciones (A) (Elaborados con Índices de Precios al Consumidor)[H-]

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Variaciones en el Índice de Precios al Consumidor (Variaciones de Diciembre a Diciembre)[H-]

Este modelo de reglas macroeconómicas, que suponía un ciclo de crecimiento sostenido en las economías para poder mantenerse, contenía una notoria contradicción entre la política comercial y las políticas cambiarias y de tasas de interés. Porque mientras la primera promovía la apertura esperando incrementar la competitividad, las segundas estimulaban el crecimiento del déficit comercial (Cuadro 3) al ofrecer una moneda sobrevaluada, al tiempo que frenaban el crecimiento económico (Cuadro 4) al fijar altas tasas de interés internas en términos reales con las cuales atraer los fondos externos (Cuadro 5) para financiar el déficit siempre creciente.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe: Balance de Bienes (Millones de Dólares)[H-]

Cuadro 4. América Latina y el Caribe: Evolución del Producto Interno Bruto por Habitante.[H-]

Cuadro 5. América Latina y el Caribe: Balance de Pagos (Millones de Dólares)[H-]

Estas nuevas reglas macroeconómicas de los países latinoamericanos resultaron altamente beneficiosas para la economía estadounidense ya que con ellas este país consiguió incrementar la exportación de sus productos hacia aquellos países, así como dar colocaciones altamente rentables para sus capitales en los mercados emergentes. Dentro de ese cuadro, México acumuló marcas récords en todo el período, tanto en lo que se refiere a importación de productos como a la entrada de inversión de cartera estadounidense.

Pero desde el punto de vista de los países latinoamericanos que así se vincularon con Estados Unidos el modelo resultó explosivo porque hizo depender el funcionamiento de sus economías de las decisiones de inversionistas institucionales estadounidenses que tenían a cada mercado emergente como una opción marginal de inversión dentro de su portafolio, al tiempo que se afectó gravemente la planta productiva de esas economías por efecto del impacto importador y de las elevadas tasas de interés.

El caso de México ejemplifica de manera clara lo que implicaban las tensiones con las que se cumplió este proceso. Bastó la coincidencia entre un alza de las tasas de interés en Estados Unidos y una agudización de los conflictos políticos internos en el país para que un intento de ajustar el tipo de cambio, tardío y mal realizado, se convirtiera en una crisis de liquidez de divisas de gran magnitud, debido a la imposibilidad de convertir a dólares la inmensa masa de fondos externos y nacionales que buscaron salir simultáneamente del país.

Reflexión final

Hoy en día se vive un período de transición en las relaciones monetarias y financieras internacionales con características asimétricas profundas. Los altos costos para los países latinoamericanos de la crisis reciente en los mercados emergentes globalizados parecen ser un precio que estas economías deben pagar por participar en la modernidad.

Este gran poder de los capitales internacionales y de sus mecanismos globalizados de movimiento instantáneo alrededor del mundo, se enfrenta a la capacidad de los Estados-nación para proteger su soberanía monetaria y su habilidad para cooperar con otros Estados.

La regionalización a través de comunidades de Estados-nación más o menos integrados muestra el proceso contradictorio de la globalización financiera versus la soberanía monetaria de esos Estados-nación.

La negociación y la cooperación internacional institucionalizada se imponen como procesos defensivos ante mecanismos financieros incontrolables que elevan la eficiencia económica reduciendo costos unitarios y que al mismo tiempo provocan altos costos sociales, políticos y económicos al maximizar los riesgos de variaciones bruscas e inesperadas de los precios claves.

Sin embargo, la cooperación institucional entre los Estados-nación es un proceso inacabado y contradictorio al estar envuelto en la pugna hegemónica y porque por sí mismo genera dificultades para perfeccionar los mecanismos de ajuste de balanza de pagos manteniendo a la vez adecuados procesos de creación de liquidez internacional. Junto a esto se requiere que las políticas económicas sean consistentes entre sí, lo que implica ceder soberanía y hegemonía a favor de equilibrios internacionales. Esto significará asumir grandes costos domésticos que los gobiernos desechan cuando se enfrentan a sus electores; sólo los gobiernos y Estados débiles se ven obligados a tomarlos.

Ante estos retos, los Estados-nación subdesarrollados deben extremar las precauciones al diseñar políticas públicas para enfrentar con mayores posibilidades de éxito las condiciones tan adversas y cambiantes del escenario internacional.

CITAS:

Notas

[*] Agradecemos la colaboración de los ayudantes del área de investigación la Lic. Martha Estrada Sánchez y el alumno Oscar Caloca, así como al alumno Enrique Torres que nos apoya a través del servicio social; también a la señora Angélica Suárez, secretaria del área.

[**] Profesor-investigador del Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco.

[1] Benjamín J. Cohen. La organización del dinero en el mundo. México. FCE, 1984 y Michel Aglietta. El fin de las divisas clave, ensayo sobre la moneda internacional. México, Editorial Siglo XXI, 1987.

[2] Alicia Vázquez Seijas. Mercados internacionales de capital, México, UAM-Azcapotzalco, 1989.

[3] Orlin J. Grabbe. International Financial Markets, 2a. ed. N.Y., Elsevier Jacques Regniez. Les nouveaux produits financiers. París, Editions La Découvert, 1989; Bolsa Mexicana de Valores. El proceso de globalización financiera en México. México, Bolsa Mexicana de Valores; Itzhak Swary y Topf Barry. La desregulación financiera global. México, FCE, 1993.

[4] G.R. Kincaid. "Implicaciones de los cambios estructurales en los mercados financieros para la política económica", en Finanzas y desarrollo, vol. 25, núm. 1, marzo. 1988; Maxwell J. Fry. Dinero, interés y banca en el desarrollo económico. México, Cemla-Felaban, 1990; Ronald I. McKinnon. The order of economic liberalization. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1993; y Richard L. Kitchen. El financiamiento de los países en desarrollo. México, Cemla-Banco Mundial, 1990.

[5] Roland I. McKinnon. Op. cit. World Bank. World development report. The role of financial systems in development. Washington, World Bank, 1990; Tomás Baliño y José Catarelli Carlo. Framework for monetary stability: policy issues and country experiences. Washington, Fondo Monetario Internacional, 1988.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: México: Soberanía Económica y Seguridad Nacional [*]

AUTOR: Rosa Albina Garavito Elías [], Alfredo del Valle [***]**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Soberanía Económica

ABSTRACT:

Si la soberanía económica es fuerte, esto es, si existe control nacional de los recursos estratégicos para el desarrollo, si el proceso económico se encuentra integrado de manera no subordinada con el exterior y si los procesos de producción, distribución y consumo logran integrar a las grandes masas de población, entonces la seguridad nacional de un país quedará en manos de las fuerzas armadas frente a la eventualidad de una agresión desde el exterior. Por el contrario, si esa soberanía económica es débil, entonces la seguridad nacional se asocia con la concepción de la seguridad de Estado y de la seguridad pública, en las que el aparato represivo contra la población se fortalece y el ejercicio legítimo de la violencia como monopolio del Estado (Weber) se exagera.

TEXTO:

Introducción

El llamado proceso de globalización económica ha sometido a una redefinición acelerada el concepto de soberanía. Si antes esa soberanía se hacía casi equivalente a la autosuficiencia, hoy lo contrario se acepta como cierto. Entre más integrado se encuentre el proceso económico de un país al mercado mundial, mayor fortaleza nacional se derivaría de esa interdependencia, y a la inversa: a mayor aislamiento económico, mayor fragilidad en sus estructuras y mayor riesgo para la viabilidad de ese país como nación independiente.

En la década de los ochenta, se planteó a los países el reto de la reinserción en el mercado mundial. De la respuesta a ese reto depende en buena medida la manera en que se constituya la soberanía. Arriesgar esa soberanía puede provenir tanto de la negación de ese desafío -y entonces del regreso al proteccionismo indiscriminado-, o de una reinserción mal planteada, como puede ser, en el otro polo, la apertura indiscriminada.

A partir de 1982 los gobiernos neoliberales en México han llevado a cabo una revolución silenciosa en la estructura económica que ha redefinido a fondo las relaciones socioeconómicas, tanto que podemos afirmar que después de doce años de estas políticas la nación es sustancialmente otra. Otra es la presencia del Estado en la economía, otra la forma de regular las relaciones económicas y sociales, otra la relación comercial y financiera con el exterior, otra la relación capital-trabajo. Cualquiera que sea el indicador para evidenciar el nuevo país que somos será lo suficientemente elocuente de la profundidad de ese cambio. [1]

Este proyecto neoliberal ha sido la respuesta a la crisis de agotamiento de la tasa de ganancia generada por la disminución del crecimiento de la productividad. Si en la superficie sólo se vislumbra la falsa controversia entre más Estado o más mercado, más apertura o más protección, más o menos regulación, que sostienen viejos keynesianos de izquierda contra neoclásicos-monetaristas y nuevos clásicos de derecha, [2] en el fondo lo que existe son dos estrategias para atenuar la crisis capitalista. La primera, en la que la intervención del Estado modera la voracidad del interés inmediato del capital para reactivar el ciclo económico a través del impulso a la demanda, y la segunda como la puesta en acto de la dinámica del capital privado para reapropiarse de la ganancia y fortalecer los mecanismos de aumento de productividad.

En la estrategia de análisis del tema que nos ocupa, trataremos de calificar ese cambio estructural en relación a su capacidad o no de fortalecimiento de la soberanía económica. Estará implícita por tanto la evaluación del modelo neoliberal a la luz de sus efectos en el proceso de acumulación del capital en el espacio nacional.

Si bien es cierto que en la búsqueda de maximizar ganancias el capital no tiene fronteras y que el espacio de su desarrollo es mundial, mientras los territorios, las nacionalidades y los Estados-nación sigan existiendo la discusión sobre la soberanía económica será una discusión actual y viva. La razón es muy sencilla: de la fortaleza de la soberanía de un país se deriva la carta de garantía para su permanencia como nación independiente en el globo terráqueo. Basta observar los constantes cambios del mapa político para documentar que la amenaza de desaparición para cualquier nación -sobre todo en las débiles, por supuesto- es real y presente.

De acuerdo a esta forma de abordar la discusión proponemos la definición de soberanía económica como: la capacidad de un país para garantizar la reproducción del proceso de acumulación capitalista en el espacio de las decisiones de la política nacional, que no es otro que el espacio territorial y el de las instituciones en que se plasma el ejercicio del poder público. Esta capacidad puede desarrollarse con mayor o menor grado de interdependencia con el exterior, ello depende de la etapa histórica en que el fenómeno se analice. [3] La soberanía económica se convierte así en condición y efecto de la soberanía nacional. Sin soberanía económica no puede haber soberanía nacional y sin soberanía nacional la integración relativa del desarrollo capitalista se pone en riesgo.

La construcción del concepto de soberanía nacional se acompaña históricamente del surgimiento del Estado, [4] el que requirió de una base económica para la reproducción del poder, esto es, para el mantenimiento de sus aparatos de control, la burocracia, el ejército; base patrimonial que en el origen se constituye a partir de la tributación. [5] De ahí que nuestro análisis se fundamente también en la tesis de que si la soberanía económica es fuerte, esto es, si existe control nacional relativo de los recursos estratégicos para el desarrollo, si el proceso económico se encuentra integrado de manera no subordinada con el exterior y si los procesos de producción, distribución y consumo logran integrar a las grandes masas de población, entonces la seguridad nacional de un país quedará en manos de las fuerzas armadas frente a la eventualidad de una agresión

desde el exterior. Por el contrario, si esa soberanía económica es débil, entonces la seguridad nacional se asocia con la concepción de la seguridad de Estado y de la seguridad pública, en las que el aparato represivo contra la población se fortalece y el ejercicio legítimo de la violencia como monopolio del Estado (Weber) se exagera.

La concentración de los poderes sociales en el Estado se traduce en un conjunto de derechos de supremacía, entre los que se encuentra, como principal, el de decisión jurídica universal que le confiere al Estado la facultad y el monopolio para crear una ordenación jurídica racional y planificada. Por ello, la soberanía es una cualidad esencial del Estado que consiste en la independencia de una unidad política frente a cualquier otra voluntad decisoria universal efectiva. Es la soberanía, como acota Heller "por su naturaleza la expresión simbólica del acto de voluntad que constituye la instancia decisoria universal del derecho y del poder en un territorio determinado" [6] o como la definen otros: la capacidad de decisión que tiene un pueblo para autodeterminarse, para fijarse con libertad metas, propósitos, destinos. La soberanía se menoscaba cuando se pierde esa libertad, esa capacidad decisoria.

Análisis del Acuerdo Financiero México-Estados Unidos

El análisis de la soberanía económica se puede realizar a través de las diversas dimensiones que surgen del concepto que hemos propuesto en este trabajo. Escogimos hacerlo a través de la evaluación del cumplimiento del marco jurídico que regula las relaciones económicas de un país y su grado de independencia para la toma de decisiones frente al exterior, porque pensamos que es en ese nivel donde se expresa con mayor nitidez la fortaleza o debilidad del proceso de acumulación capitalista para calificar el grado de soberanía económica alcanzado.

El 21 de febrero de 1995 fue suscrito el Acuerdo Financiero entre el gobierno de los Estados Unidos de América (EUA) y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, [7] mediante el cual EUA pone a disposición de México recursos por 20 mil millones de dólares para la estabilización de sus mercados financieros y cambiarios a raíz de la crisis desatada por la devaluación del peso en diciembre de 1994.

Estos 20 mil millones de dólares fueron aprobados por la vía ejecutiva, esto es, al margen del Congreso norteamericano, y forman parte de un paquete diseñado por William Clinton que suma más de 50 mil millones de dólares: [8] el mayor rescate financiero otorgado a una nación en la historia mundial.

Pero el rescate crediticio no sólo es inédito en la historia financiera mundial, constituye además un riesgoso eslabón en la cadena de decisiones que se empeñan en sostener el modelo económico neoliberal. El paquete del Acuerdo Financiero quedó cubierto con los llamados "Acuerdo marco", "Acuerdos de garantías", de "Estabilización cambiaria" y "Sobre el esquema de ingresos petroleros". Estos acuerdos expresan de manera dramática la vulnerabilidad económica de México y la cesión de soberanía a la que se ve obligado el gobierno -sin mucha resistencia de su parte- en su relación con Estados Unidos.

Estos acuerdos afectan sensiblemente la soberanía nacional en tanto permiten que un gobierno extranjero defina, controle y vigile la política económica que la propia Constitución Política y el marco jurídico vigente depositan en manos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Enajenar la toma de decisiones de política económica nacional en los poderes de un gobierno extranjero es la forma más burda y elemental de ceder soberanía, sólo superada por la cesión de territorio, y sin embargo, este es el significado del Acuerdo Financiero con EUA a finales del siglo XX. Para llegar a esta situación se han debido violentar la Constitución y el marco jurídico por el que se rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, que no es otro que la expresión legal del pacto social que dio vida al Estado-nación mexicano.

Una cesión de soberanía de esta naturaleza sólo puede explicarse en un país donde no existe independencia entre los poderes de la Unión y en donde la ciudadanía y los sectores sociales no encuentran representación legítima y legal en sus órganos de gobierno. Esto es, en un país en donde las acciones de gobierno escapan a la sanción de los gobernados y donde el mismo gobierno puede darse el lujo de la impunidad al violar el orden legal del que tendría que ser el principal guardián, si de un Estado de Derecho se tratara.

Algunas evidencias de la ilegalidad del Acuerdo

En el punto IV relativo a las "Fuentes de recursos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones", el Acuerdo establece que:

1. No se desembolsarán los recursos primarios en favor de México o del Banco de México, directa o indirectamente, excepto si el Departamento del Tesoro constata que:

"(i) los ingresos de México, incluyendo aquellos ingresos provenientes de las ventas de petróleo [9] mexicano y productos derivados a clientes fuera de México, según se definen en el anexo A del presente Acuerdo, representan una fuente adecuada y segura de recursos para garantizar el pago de las obligaciones relacionadas con tales Recursos Primarios; y (que)

(ii) se han entregado o enviado todas las instrucciones y documentos previstos en dicho anexo A, dentro de los plazos ahí previstos."

2. México proporcionará o hará que se proporcione toda la información que requiera el Departamento del Tesoro a fin de poder constatar que se han dado las condiciones previstas en este artículo. A petición del Departamento del Tesoro, México a su costa, le proporcionará una confirmación de contadores públicos independientes [10] en el sentido de que dicha información entregada al Departamento del Tesoro no es inconsistente con la contenida en los libros y registros de PEMEX y sus empresas subsidiarias.

De esta manera el gobierno se obliga a garantizar los compromisos de pago que deriven de los acuerdos firmados con el Tesoro Norteamericano para que se cobre en caso de incumplimiento.

Este compromiso contraría lo establecido en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, [11] esto es, la facultad del Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, al igual que el artículo 74 constitucional en su fracción IV, [12] que establece la facultad que se concede a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al destinarse esos recursos a un fin específico, se sustraen de los ingresos públicos que forman parte de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos que anualmente debe aprobar el Congreso y la Cámara de Diputados, según el caso.

Además, el compromiso antes aludido viola el artículo 24 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, en el que se establece que:

todas las cantidades que se recauden por cualesquiera de las dependencias no podrán destinarse a fines específicos y deberán ser concentradas en la Tesorería de la Federación, salvo los casos que expresamente determinan las leyes y hasta por los montos que establezca la Secretaría, en función de las necesidades de los servicios a los cuales estén destinados y conforme a sus presupuestos autorizados.

En virtud de que el pago de la deuda debe estar programado y presupuestado, es a la Cámara de Diputados a la que corresponde decidir con qué recursos se van a solventar esas obligaciones crediticias. El Presidente de la República no tiene facultad para comprometer los recursos fuera del marco del presupuesto. Esto queda clarificado legalmente en el artículo 39 de la Ley de Servicio de Tesorería de la Federación, que establece:

La Tesorería hará los pagos que le correspondan con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y los que por otros conceptos deba hacer el Gobierno Federal, así como la ministración de fondos autorizada, en función de sus disponibilidades y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

En el mismo Acuerdo marco se da acceso a una entidad gubernamental extranjera a la información contable, financiera y de otro tipo de Pemex, al margen de las disposiciones legales que sólo autorizan el conocimiento de esta información a la Cámara de Diputados, en su carácter de órgano fiscalizador del ejercicio presupuestal. [13]

Se violan los principios constitucionales de la planeación nacional y de la rectoría estatal del desarrollo nacional

Se señala en el numeral 1 del punto V, "Plan Financiero", que México ha puesto a disposición del Departamento del Tesoro una copia de su plan financiero explicado y detallado, el cual incluye, entre otros aspectos, una descripción del destino previsto para los recursos primarios.

Este plan financiero es un documento que se produce fuera de las normas de la planeación nacional, antes de que se expida el Plan Nacional de Desarrollo, y sin que lo conozca el propio Congreso, que es el primer interesado en saber cómo se va a utilizar el endeudamiento. Se pasa por alto, entonces, lo preceptuado en los artículos 21 y 40 de la Ley de Planeación. [14] De igual forma se compromete primeramente la política económica con una entidad gubernamental externa, obviándose el principio de la rectoría estatal del desarrollo nacional (Artículos 25 y 26 constitucionales), pues además, en el mismo Acuerdo marco, México se compromete a "notificar por escrito" al Departamento del Tesoro cualquier intención de modificar sustancialmente el Plan Financiero.

Destaca en el capítulo de la condicionalidad (VI) la facultad del Tesoro Norteamericano para no suministrar los recursos primarios en caso de que:

3. (IV) el propio Departamento del Tesoro no esté de acuerdo con alguno de los cambios sustanciales hechos por México a su Plan Financiero.

Se renuncia a la jurisdicción de los Tribunales de la Federación

Otra tutela inaceptable para un Estado independiente está contenida en un capítulo de sanciones (VII), titulado "Aceleración, amortización anticipada y revocación de las garantías".

En dicho apartado del Acuerdo marco se obliga al gobierno a seguir las políticas económicas del FMI y con el Plan Financiero comprometido en el acuerdo, so pena de declarar inmediatamente vencidas y pagaderas cualquier o todas las obligaciones de México o del Banco de México para recomprar pesos por dólares, además del ejercicio de cualquier otra acción que corresponda. [15]

La gravedad de esta medida se asocia a la ventaja que tendrá el gobierno norteamericano para exigir el cumplimiento de las obligaciones que deriven de los convenios, puesto que estos instrumentos jurídicos se firman teniendo como derecho sustantivo y adjetivo al derecho norteamericano, [16] y renunciando a la jurisdicción de los tribunales nacionales.

Debe destacarse que la renuncia de la jurisdicción que se firma en el numeral XV del Acuerdo marco resta soberanía al Estado mexicano y jurisdicción al Tribunal Supremo de la Federación. Es necesario recordar que en el artículo 104 constitucional (fr. IV) se establece que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de las controversias en que la Federación fuese parte. [17]

Se invaden los ámbitos de la Cámara de Diputados y del Banco de México

Por otra parte, los convenios invaden decisiones que corresponde tomar a la Cámara de Diputados en forma anual y sin más limitaciones que las que le imponen la Constitución y las leyes que expide.

En efecto, en el Acuerdo de Garantías, Artículo IV, sección 4.05., inciso D, se establece que México acuerda que:

Incluirá en su Presupuesto Federal para cada ejercicio fiscal, montos suficientes para pagar el principal, los intereses y cualquier otra cantidad vencida durante dicho año en todos los valores de deuda y todas las cantidades pagaderas al Departamento del Tesoro bajo el presente Acuerdo.

Tal compromiso es inaceptable conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 41, [18] 73, fracción VIII y 74 fracción IV de la Constitución. [19]

Esta disposición somete al Congreso mexicano a los intereses del Tesoro norteamericano, puesto que el gobierno de Estados Unidos podrá invocar su derecho e instar a sus tribunales en caso de incumplimiento de esta obligación.

Además, las decisiones obligadas por el gobierno norteamericano de incrementar las tasas de interés y disminuir el circulante afectan el carácter autónomo del Banco de México; revelan una intervención de un gobierno externo en asuntos que corresponde decidir a instituciones establecidas legalmente, como lo es el Banco Central, que por disposición del artículo tercero de su ley tiene la función de "regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos". [20]

El nulo papel del Congreso mexicano

En enero del presente año, en sesiones extraordinarias, el Congreso modificó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, y estableció, entre otras disposiciones, la siguiente:

...queda autorizado el Ejecutivo Federal para contratar créditos o emitir valores gubernamentales llamados "Bonos de la Tesorería de la Federación", sin que estas operaciones excedan del equivalente en moneda nacional de 26,500,000,000.00 de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que se señala en el primer párrafo de este artículo.

En caso de que la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior a que se refiere el párrafo precedente, se hiciera con la garantía de un gobierno extranjero, oportunamente el Congreso de la Unión en los términos del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conocerá acerca de los condicionamientos correspondientes a efecto de que aquéllos le sean sometidos a su aprobación.

Dicho artículo y fracción constitucional establecen tres atribuciones legislativas con relación a la deuda pública:

3. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
4. Para aprobar esos mismos empréstitos y;
5. Para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

En una inadecuada interpretación de esta facultad del Congreso, se ha equiparado el término "bases" al monto de la deuda (según el artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública), [21] con el objeto de limitar la amplísima facultad que tiene el Congreso para fijar no únicamente los montos sino también los criterios, principios o condiciones bajo los cuales el Ejecutivo quedará autorizado para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

También ha sido indebidamente interpretada la facultad congresional para aprobar esos empréstitos, pues la aprobación no puede consistir exclusivamente en la autorización a priori de los montos, sino entraña, en su caso, el examen de los actos jurídicos mediante los cuales se concerta o crea la deuda pública. En este sentido, todo crédito debe ser aprobado previo estudio de los contratos o convenios sobre la deuda.

Ahora bien, también ambas Cámaras tienen la facultad para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional, [22] lo que entraña que la autorización para su pago es producto de una resolución bicameral que hasta la fecha no se ha practicado, pues indebidamente se ha dejado como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya aprobación se reserva a la Cámara de Diputados en la fracción IV del artículo 74 constitucional ya citado.

Para que el Congreso reconozca la deuda, debe examinar si la misma se suscribió válidamente, si se obedecieron sus mandatos en cuanto a los montos y condiciones de la contratación o forma de endeudamiento. Si no fue así, la deuda debe reputarse como nula, y siendo nula la obligación principal, también lo serán las obligaciones accesorias. De esta manera, si la deuda que pretende avalar el gobierno norteamericano es nula, también tendría que serlo el aval mismo.

A manera de conclusión

Arribar a un acuerdo con un gobierno extranjero con las consecuencias para la soberanía económica nacional, como el que acabamos de analizar, solamente sintetiza el resultado de un largo proceso de decisiones que han llevado a desintegrar el proceso de acumulación capitalista en México, lo que viene a documentar el fracaso de la estrategia neoliberal para la eliminación de la recurrencia de las crisis. Si el modelo ha sido exitoso para lograr la hegemonía de ejes de acumulación como la ganancia especulativa y el narcotráfico, dadas sus altas tasas de rentabilidad, no lo ha sido para garantizar la reproducción del proceso en su conjunto.

La causa inmediata de este Acuerdo fue el colapso financiero y cambiario provocado por la devaluación de diciembre de 1994, la que a su vez se explica por la dependencia de la inversión extranjera en cartera para financiar el déficit en cuenta corriente. La desarticulación entre financiamiento y acumulación es uno de los resultados de haber privilegiado las ganancias especulativas a lo largo de estos años.

De muy poca salud puede gozar un proceso de acumulación capitalista que cambia la estructura de precios relativos de manera tan favorable al capital, que contrae violentamente el mercado interno a pesar de la expansión del consumo suntuario de reducidas capas de la población. Esto genera el círculo vicioso de que a pesar de la concentración del capital, éste se sigue reproduciendo en la esfera de las finanzas especulativas, en tanto, el deterioro del mercado interno desalienta la inversión que pueda integrar a los productores como consumidores. El dinero que valoriza al dinero sin pasar por la compra de fuerza de trabajo ha llevado a que el trabajo necesario se convierta en superfluo para el capital.

El abismo social que ha producido la acelerada concentración de la riqueza y del ingreso, el deterioro del salario real, el crecimiento de la economía informal y la destrucción de empleos hace no sólo que el circuito de reproducción del capital se fracture, sino que también provoca una desintegración social y política de la que dan cuenta no sólo los datos de pobreza extrema, sino también la delincuencia social generalizada documentada en los secuestros; fenómenos como el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) o de descomposición política como los asesinatos de Posadas, Colosio y Ruiz Massieu. Por otra parte, la crisis cambiaria y financiera desatada en diciembre de 1994 ha agravado el problema de la cartera vencida, tanto como para que el gobierno federal empiece a darle un tratamiento político. [23]

Cuando la política estatal no está fundada en el ejercicio de la soberanía surge una contradicción entre los intereses y necesidades de la nación y el derecho creado por el Estado. Dicha contradicción da origen a un conjunto de conductas que menoscaban la legitimidad del poder y que por ende se convierten en potencialmente peligrosas para la seguridad del propio Estado, no obstante ser conductas identificadas con la delincuencia común o con el ejercicio de libertades de organización, expresión y manifestación de las ideas.

No en balde hemos visto proliferar durante los últimos años medidas de seguridad pública como si se tratara de medidas de seguridad nacional. Nos referimos a la compra de tanques antimotines, [24] a los más de 300 muertos por causas políticas en las filas del PRD, [25] a la aprobación anticonstitucional de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, [26] a la movilización de las Fuerzas Armadas en territorio nacional sin aceptar previamente el carácter de fuerza beligerante al EZLN; a las sorpresivas órdenes de aprehensión, el 9 de febrero de este año, contra supuestos miembros del EZLN, y al riesgoso y accidentado camino del diálogo en Chiapas antes que ceder a las demandas de democracia, justicia y libertad.

Ante tal nivel de vulnerabilidad económica y por ende de menoscabo a la soberanía, cada vez en mayor grado la oposición social a la política estatal se convierte en un asunto de seguridad del Estado, pero no del Estado soberano que en todo momento representa la capacidad decisoria de la nación, sino del Estado disminuido en su soberanía por intereses ajenos a esa comunidad que lo obligan a la aplicación del derecho que regula los actos sociales en forma ajena a la propia comunidad. En otras palabras, actos de fuerza que sustituyen a la fuerza del pacto social en un Estado de derecho emanado de la soberanía ciudadana.

Un camino ciertamente muy riesgoso para la paz social y para la viabilidad del país como nación independiente.

CITAS:

Notas

[*] Agradecemos el apoyo de Jacqueline Ochoa M. para la elaboración de este trabajo.

[**] Profesora-investigadora de tiempo completo del Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco.

[***] Asesor del área jurídica del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

[1] Sobre el nuevo perfil del sector externo las siguientes cifras son bastante ilustrativas: según datos del Banco de México en 1980 el 67% del total de las exportaciones eran petroleras para 1994 este porcentaje se redujo al 12% mientras que el de manufacturas pasó en el mismo período de 20 a 83% (incluye maquiladoras). En cuanto a la presencia del Estado en la economía, en 1982 existían 1,115 paraestatales, para fines de 1994 éstas se habían reducido a 214, (SEMIP) y en cuanto a la participación de los asalariados en el PIB, esta disminuyó de 36.04 en 1980 a 27.33 en 1992 (Sexto Informe de Gobierno, 1994).

[2] Para documentar esta discusión véase A. Valle Baeza, "La lucha entre monetarismo y keynesianismo y la política económica en México" en Enrique de la Garza Toledo (coord.). Democracia y política económica alternativa. México, La Jornada y CIIH/UNAM, 1994.

[3] Para Andrade Sánchez, la soberanía "es la posibilidad efectiva de autodeterminarse que en un mundo de interdependencia, nunca es plena". En concordancia con ese postulado "Las decisiones de cada Estado están condicionadas por diversos factores internos o externos. Vale decir que la soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones puedan tomarse con un menor grado de presión o influencias externas. No quiere decir que no se consideren las condiciones nacionales o internacionales imperantes, sino que tomándolas en cuenta, no obliguen necesariamente a adoptar una determinación sólo en función de esas condiciones". Véase Eduardo Andrade Sánchez.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). México, UNAM-PGR, 1992, p. 116.

[4] Para Heller, el Estado es "una unidad decisoria universal, para un territorio determinado y consecuentemente es soberano, de ahí deriva su peculiaridad". Véase Herman Heller. La soberanía. Contribución a la teoría del derecho Estatal y del derecho Internacional. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1965, p. 214.

[5] Esta unidad política moderna nace al final de la Edad Media a consecuencia de la "concentración de los instrumentos de mando militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política". Véase Herman Heller. Teoría del Estado. México, FCE, 1992, p. 145.

[6] Herman Heller. La soberanía..., op. cit.

[7] En este acuerdo el gobierno de EUA se encuentra representado por el Departamento del Tesoro y el Gobierno de México por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Todas las referencias a este acuerdo fueron tomadas de la versión preliminar del mismo que sin firma fue la base para la discusión que se desarrolló en la Cámara de Diputados el 7 de marzo de 1995.

[8] A los 20 mil millones de dólares del gobierno de EUA, se agregan 17 mil 759 del FMI, 10 mil del Banco de Pagos Internacionales y 3 mil de créditos bilaterales.

[9] Para un amplio análisis sobre esta garantía de pago véase José Luis Manzo Y. La factura petrolera como garantía de pago, en prensa.

[10] Nótese que la falsedad de los Informes oficiales ha adquirido carta de identidad a nivel internacional. Acuerdo marco entre los Estados Unidos de América y México para la estabilización de la economía mexicana, Washington, 21 de febrero de 1995, p. 6. Subrayado nuestro.

[11] El Congreso tiene facultad: "fr. VIII Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos del endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al

rendir la cuenta pública". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, abril de 1994. p. 68.

[12]"Artículo 74. Son Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...fr. VI Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". Ibid, p.73

[13]"Artículo 1o. La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda." Diario oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978, p. 41.

[14] "Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo". Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982, Cámara de Diputados. Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), 2º CD-ROM de la Legislación Laboral, p. 8.

"Artículo 40. Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados". Ibid, p. 12.

[15] "1. Si en cualquier momento el Departamento del Tesoro determina que:

...(V) México o el Banco de México han incumplido sustancialmente con alguna de las políticas económicas incluidas o que se incluyen en el Programa del FMI, y:

(A) dicho incumplimiento no haya tenido ninguna medida correctiva dentro de los 90 días posteriores a la notificación que el Departamento del Tesoro dirija a México, y aquél haya determinado y notificado por escrito a este último que la permanencia de tal incumplimiento puede constituirse en fundamento para la aceleración;

(B) Dicho incumplimiento no haya tenido ninguna medida correctiva dentro de un período adicional de 180 días, y el Departamento del Tesoro haya determinado y notificado por escrito a México que a su juicio la realización y permanencia de tal incumplimiento es sustancialmente contraria con la capacidad de México para cumplir en tiempo con los Swaps de Mediano Plazo y con el pago de los instrumentos de deuda para los cuales se hubieren otorgado Garantías para la Emisión de Valores; ..." Acuerdo Marco..., op. cit., p. 8.

[16]"El presente Acuerdo se regirá por y será interpretado de conformidad con las leyes del estado de Nueva York, en la medida en que ello no sea inconsistente con las leyes federales de los Estados Unidos de América. En este acto y de manera irrevocable, México y el Banco de México se someten, en relación con cualquier asunto relacionado con el presente Acuerdo, a la jurisdicción exclusiva del Juzgado de Distrito de los Estados Unidos de América localizado en el Distrito de Manhattan en la Ciudad de Nueva York. En este acto y de manera irrevocable, los Estados Unidos de América se someten, en relación con cualquier fin o asunto relacionado con el presente Acuerdo, a la jurisdicción exclusiva de los tribunales Federales de los Estado Unidos de América. En este acto y de manera irrevocable México, el Banco de México y los Estados Unidos de América renuncian, de la manera más amplia que procede, a cualquier defensa de tribunal incompetente que pretendan hacer valer bajo cualquier acción o procedimiento que corresponda conforme al presente párrafo;..." Ibid., p. 13. Subrayado nuestro.

[17]"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ... IV. De las (controversias) que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;...", Constitución.... op. cit., p. 92.

[18]"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Ibid, p. 49.

[19] Para los artículos mencionados véase las notas 12 y 13 de este mismo trabajo.

[20] Ley del Banco de México, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1993, Cámara de Diputados, SIID, 2° CD-ROM La legislación federal.

[21]"Artículo 12. Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento". Ley General de Deuda Pública del 30 de diciembre de 1976.

[22] Artículo 73 fr. VIII de la Constitución Política, op. cit.

[23] Según el diario Reforma "Durante tres semanas, diversas dependencias del Gobierno Federal, comandadas por la Secretaría de Gobernación, trabajaron con los directivos de la Asociación de Banqueros de México en la instrumentación del Programa Emergente de Atención a Clientes de la Banca... fuentes bancarias comentaron que la importancia de éste no recaía propiamente en el anuncio, sino en el reconocimiento por parte del Gobierno Federal de una problemática cada vez mayor como es la de la cartera vencida, que ya tenía implicaciones que rebasan el ámbito financiero y adquieren connotaciones políticas". Reforma, 26 de mayo de 1995.

[24]"Versión: compró México en Texas al menos 24 vehículos antimotines", La Jornada, 28 de abril de 1994, pp. 1, 22. "Cientos de armas. En 88-94, Sedena adquirió 6 mil 607 vehículos de tierra y 86 aeronaves", La Jornada, 7 de febrero de 1995, pp. 1, 21.

[25] Hasta el 31 de mayo de 1994 se han cometido 250 asesinatos en contra de perredistas. Los años más violentos para este partido han sido 1990 con un saldo de 66 muertes, 1992 con 60, 1993 con 50, 1989 con 30, 1991 con 24, 1988 con 12. Para más información véase En defensa de los Derechos Humanos. Un sexenio de violencia política. México, Secretaría de Derechos Humanos/Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

[26] Véase el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1994.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: El gas Natural Mexicano: Su Integración Vertical a Estados Unidos y la Seguridad Nacional [*]

AUTOR: John Saxe-Fernández []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Energéticos

ABSTRACT:

De contar con un gobierno "nacional" México podría, desde luego, proceder con una renegociación de la deuda y liberar recursos suficientes para poner en marcha un programa de reconstrucción nacional. Así, parte de las masivas transferencias que hace a los especuladores nacionales e internacionales podrían destinarse a Pemex para la construcción de plantas de liquidificación del gas natural, una opción a la que se opone tajantemente el Banco Mundial.

TEXTO:

Geoeconomía y geopolítica del petróleo y de gas natural

La iniciativa estadounidense que ha sido articulada por el gobierno de Ernesto Zedillo con miras a modificar la Constitución, para "desmonopolizar" el área del gas natural, es parte de un proceso que se está realizando desde hace dos sexenios, dirigido a privatizar y colocar bajo el control de las principales transnacionales estadounidenses dedicadas al negocio de los hidrocarburos toda la estructura de Pemex.

El pasado 29 de abril el Poder Ejecutivo mexicano logró por medio de su mayoría legislativa, a la que se unieron los votos del PAN, realizar modificaciones a la Ley que regula el artículo 27 constitucional para proceder con la apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, a la participación en la transmisión, almacenaje y distribución del gas natural. Para la revista Oil and Gas Journal, se trata de un hito histórico, ya que esa medida "...representa la primera y más importante modificación de la Constitución Mexicana en relación a la industria del gas natural y del petróleo efectuada desde su nacionalización en 1938". [1]

Con esta "transgresión" de la Carta Magna mexicana [2] el aparato de seguridad nacional de Estados Unidos del cual el Departamento de Energía es un componente principal y la industria del gas y del petróleo de ese país abrigan la esperanza de que éste sea el primer paso de un programa encaminado a la absorción y funcionalización de la infraestructura y de los vastos recursos petroleros y de gas natural de México a las necesidades y ritmos de expansión de una economía de "libre empresa" [3] como la estadounidense, que tiene como uno de sus principales pivotes el acceso a fuentes seguras y baratas de energía y combustibles.

El propósito de la modificación a la Ley y la urgencia que mostró el gobierno zedillista por realizar las modificaciones constitucionales están íntimamente vinculados con los graves dilemas que afronta la industria estadounidense del gas y del petróleo, y con los términos y "calendarios" impuestos por Estados Unidos a raíz del llamado "paquete de rescate" que se fraguó al calor de los mecanismos de incautación del patrimonio nacional -público y privado-, resultado de las "negociaciones" para enfrentar la última macro-crisis financiera de finales de 1994.

"Más que una carta de intención solicitada a un prestamista exigente por un deudor moroso", acotó una especialista de Pemex, "parece una carta de rendición incondicional al término de una guerra". [4] Esta puntualización tiene como fundamento el hecho de que el "paquete de rescate" cuenta con el aval-factura a futuro por exportaciones de petróleo crudo mexicano que aún se encuentra en el subsuelo como reserva, lo que además de ser una transgresión jurídico-constitucional de orden mayor, transforma a la reserva petrolera mexicana en "reserva estratégica" de Estados Unidos.

El gobierno de Zedillo se comprometió a proporcionar todo tipo de información interna de Pemex a las autoridades estadounidenses y

a no vender, o de otra manera disponer, o crear o permitir que sea creado o que exista algún gravamen, prenda, hipoteca cargo o cualquier otra afectación o garantía de cualquier tipo con respecto a sus derechos a recibir pago, ni a entrar en otros arreglos, incluidas la venta de derechos de cobro u otros derechos a recibir pagos, con respecto a dichos pagos que le diera a una persona interés en los mismos, diferente del ya considerado en los acuerdos existentes o en otros acuerdos previamente autorizados por el Tesoro, incluidos aquellos que sustituyan o refinancien los acuerdos existentes, en términos substancialmente similares de estos últimos. [5]

En la sección XV del documento sobre Jurisdicción y Ley Aplicable se indica que el gobierno mexicano aceptó que el acuerdo sea "regido por, e interpretado de acuerdo a, las leyes del estado de Nueva York, en cuanto no sean inconsistentes con las leyes federales de Estados Unidos". [6]

Por medio de ese documento Zedillo aceptó inconstitucionalmente que México y Pemex renunciaran "irrevocablemente, en toda su extensión, a la defensa de foro no conveniente para mantener una acción o procedimiento instaurado de acuerdo a este párrafo". También se estipula que

...en vista del hecho de que los acuerdos financieros constituyen actividades comerciales y, de conformidad con las prácticas normales, el gobierno, el Banco de México y cada una de las entidades de Pemex renuncian a la inmunidad en cuanto a: i) embargo precautorio; ii) ejecución o, iii) embargo previo a la sentencia, para todos los propósitos del título 18 del Código de los Estados Unidos, secciones 1610 y 1611, con respecto a sus obligaciones bajo los acuerdos financieros. [7]

Así, por medio de este mecanismo, el actual gobierno mexicano colocó como aval todos los activos de Pemex y las exportaciones de petróleo crudo mexicano que aún se encuentra en el subsuelo y, además, inconstitucionalmente, renunció a la jurisdiccionalidad del Estado nacional mexicano. [8]

Los textos oficiales no dejan la menor duda sobre la existencia de una clara injerencia del gobierno estadounidense sobre la política energética y militar de México, un aspecto que Washington considera como "carta de negociación" crucial en el nuevo ambiente geoeconómico y geopolítico de la posguerra fría, cuando simultáneamente se presenta una caída drástica de la industria del gas y del petróleo de Estados Unidos, mientras se profundiza la confrontación "inter-imperial" [9] con los principales adversarios comerciales, financieros, tecnológicos e industriales de Estados Unidos en Europa y Asia.

El error histórico, económico y estratégico -para no mencionar las graves implicaciones constitucionales que conlleva la firma del "paquete de rescate"-, es de orden mayor, ya que entre otros aspectos importantes se hipotecan a Estados Unidos los ingresos provenientes del petróleo, fundamentales para una economía como la mexicana que no ha logrado una diversificación de su sector exportador. La versión oficial de que nuestras exportaciones petroleras representan el 15 por ciento de las exportaciones totales ha sido seriamente cuestionada por analistas estadounidenses como George Baker y mexicanos como Arturo Ortiz Wadgyamar.

Baker calcula que las exportaciones petroleras representan aproximadamente el 40 por ciento del total de las exportaciones reales si se incluyen las exportaciones mineras y agrícolas al rubro de exportaciones netas. Desde su punto de vista, para estimar la dependencia real de México respecto al petróleo es necesario primero desagregar las exportaciones de mercancías, separando aquéllas fabricadas en México de las elaboradas por subsidiarias extranjeras, fundamentalmente estadounidenses. Si se elimina el comercio fronterizo e intra-firma del rubro de exportaciones, las exportaciones netas de manufacturas de 1993, por ejemplo, pasan de la cifra oficial de 42 mil millones a 15 mil millones de dólares. [10]

John P. Sweeney, analista de la conservadora Fundación Heritage, ha advertido sobre los peligros de este tipo de hipoteca, especialmente porque 40 por ciento del presupuesto general de inversiones de Pemex está en dólares, para operaciones de mantenimiento y ampliación, así como de exploración, requeridas para mantener la capacidad de producción petrolera. Con las exportaciones de crudo a futuro "comprometidas" también se ponen en entredicho las líneas de crédito que anualmente requiere la paraestatal para su funcionamiento normal. Según Sweeney:

El Acuerdo Marco pone en peligro las líneas de crédito de Pemex y consecuentemente debilita su capacidad para mantener las exportaciones petroleras. Más aún, al atar el 40 por ciento de las exportaciones netas de mercancías mexicanas, este acuerdo elimina la libertad de acción que México requiere para comprar bienes y servicios de Estados Unidos. [11]

Pero los problemas no cesan de aparecer, especialmente porque tanto Sweeney como otros analistas también se preguntan: ¿cómo va Estados Unidos a garantizar que el gobierno mexicano cumpla con el acuerdo si la Constitución mexicana reserva la actividad petrolera y de gas natural al Estado? En parte, Zedillo y la mayoría mecánica priista-panista ya presentaron una respuesta, aunque ella representa un serio quebranto del Estado de derecho. El Departamento de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia y otros organismos como la National Security Agency han procedido por su parte con la articulación de una línea de "proyección de poder" desde la frontera norte hasta Chiapas, siguiendo los parámetros y mecanismos de seguridad tradicionales que han caracterizado el comportamiento de lo que historiadores como Walter Lefebvre apropiadamente han denominado "la presidencia imperial".

De acuerdo con la noción públicamente anunciada por el secretario de Estado Warren Christopher de que "México y la economía mexicana son un asunto de seguridad nacional", actualmente las burocracias militares y de inteligencia de Estados Unidos se plantean un programa de "seguridad nacional" estadounidense para México, siguiendo varios lineamientos: primero, presionar para incidir en la estructura de mando, comunicaciones, control e inteligencia de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM), con el fin de modificar sus "misiones y roles", de las funciones centrales constitucionalmente asignadas de defensa de la soberanía y la integridad territorial, a tareas "policiales", ya sea por medio de la "narcodiplomacia" estadounidense o de los dispositivos de "contrainsurgencia" rural y urbana que han resurgido como consecuencia de la desestabilización que se ha gestado por medio de la política económica neoliberal en Chiapas y en el resto del país. Segundo, el Pentágono presiona tanto para lograr el envío de asesores militares, como para el establecimiento en territorio nacional mexicano de bases militares. [12]

La Carta Magna mexicana asigna a los hidrocarburos y a toda la industria petrolera y de gas natural un carácter de "estratégicos", es decir, que constitucionalmente, tanto el petróleo como el "gas natural" son aspectos vitales para la "seguridad nacional" de México, irresponsablemente comprometidos por el actual gobierno. Las prisas de Zedillo por ajustarse a las demandas y calendarios estadounidenses ha llamado la atención de virtualmente todo el espectro político del país. Por ejemplo, la prensa informó que, durante un desayuno-reunión celebrado en momentos en que el Congreso de la Unión recibía la iniciativa para "reformular" la Constitución, la priista Layda Sansores de Román y el panista Francisco Salazar Sáenz "coincidieron en manifestar su descontento por la prisa con que el Ejecutivo pretende que sea aprobada la modificación al artículo 27 constitucional"; mientras que el senador Fernando Solana, consciente de las implicaciones de fondo de la "desmonopolización" en materia de petróleo y gas natural, pidió que se defina "cuáles son los gasoductos a los que tendrán libre acceso las empresas privadas, a raíz de la nueva reforma constitucional" y añadió que "debe tomarse en cuenta que, para fines de seguridad nacional, no son lo mismo los ductos pequeños locales que los ductos interestatales y los interoceánicos" [13]

Al respecto el senador Heberto Castillo, del PRD, también advirtió que si es privatizado el gas natural no sólo se atentará contra la soberanía del país, sino que incluso "se pondría

en peligro la integridad territorial (...) El gas natural -dijo- constituye una materia prima básica y no puede considerársele dentro de la petroquímica secundaria. Debido a que el gas resulta indispensable, en una situación de emergencia el gobierno de Estados Unidos podría posesionarse del territorio mexicano en que estuvieran asentadas las fuentes de esa materia concesionada a empresas de aquella nación". [14]

Antecedentes de la integración vertical

Las observaciones anteriores, así como el caso de la privatización y extranjerización de Pemex, se entienden mejor si se procede tanto de manera inductiva como histórica en el análisis. Históricamente porque el Acuerdo marco se inscribe en el contexto del Tratado de Libre Comercio TLC por medio del cual el gobierno de Carlos Salinas comprometió gravemente la soberanía y la independencia de México al formalizar un esquema de "integración" subordinada de la economía y de los recursos naturales estratégicos del país a los Estados Unidos. El TLC no puede ser comprendido cabalmente si no es como parte de un largo proceso histórico de expansionismo que ha caracterizado a los Estados Unidos desde su fundación a finales del siglo XVIII. El vicepresidente Albert Gore fue quien mejor trazó esta línea de continuidad cuando comparó la aprobación del TLC con la compra de Luisiana y de Alaska, durante un debate televisivo con Ross Perot. [15] Aunque la etapa de "anexionismo territorial" que se realizó a expensas de Francia, España y México conoció expresiones concretas que se prolongaron a lo largo del siglo XIX -por ejemplo, el presidente McKinley tomó Puerto Rico en 1898 y posteriormente esa nación fue "integrada" a Estados Unidos como "territorio no incorporado" por medio del Acta Foraker, de 1900-, lo cierto es que a finales del siglo pasado "el anexionismo comercial" fue presentándose como la política de construcción imperial prioritaria. Esto se debe a que ya para ese entonces Estados Unidos había desarrollado una enorme y vasta capacidad productiva industrial y además había llevado a cabo una creciente mecanización agrícola, y ensayado nuevos sistemas de administración para enormes empresas y bancos.

Como ocurrió y ocurre con las expresiones más exitosas del capitalismo, el desarrollo industrial estadounidense se fundó en el proteccionismo de su planta productiva. Después de la prosperidad bélica de la guerra civil, la economía experimentó una expansión constantemente afligida por una tendencia crónica al estancamiento y la depresión, como ocurría con el resto de las economías capitalistas. La depresión de 1866-67 fue seguida por una prosperidad que acabó en un pánico bursátil en 1873, una depresión generalizada entre 1874-1878; la vigorosa prosperidad de 1886-1890 fue seguida por una recesión en 1891 y un colapso bursátil en 1893, así como una depresión entre 1894 y 1897.

El problema de la "sobrecapacidad" se transformó rápidamente en uno de los incentivos centrales para la expansión comercial global y se advirtió claramente que el anexionismo territorial se utilizaría en función de las necesidades geopolíticas que servirían de sustento y protección a la flota mercante, especialmente en el Pacífico, mientras América Latina y el Caribe serían sometidas a los lineamientos monroístas, lo que significó, a partir de la Conferencia Panamericana de 1889-1890, celebrada en Washington, el intento claro de

transformar al hemisferio occidental en una "zona de exclusividad" para el comercio y las inversiones de Estados Unidos.

El secretario de Estado del presidente Benjamín Harrison, James G. Blaine, promotor y organizador del panamericanismo, percibió y definió muy claramente las necesidades del capitalismo industrial gestado al calor de la segunda revolución tecnológica, y en función de ello planteó los rasgos centrales de la política exterior de Estados Unidos; se le considera uno de los funcionarios que anticiparon el TLC, es decir, lo que sería la proyección hemisférica de ese país hasta nuestros días. El 30 de agosto de 1890, en una entrevista con The New York Tribune, Blaine describió lo que efectivamente hoy es uno de los temas de fondo tanto del TLC como de su "ampliación" a otros países latinoamericanos en los siguientes términos:

Deseo declarar la opinión de que Estados Unidos ha llegado a un punto en el cual sus más altos deberes consisten en la ampliación de su área de comercio exterior. Bajo la benefactora política de las protecciones arancelarias, hemos desarrollado un volumen de manufacturas que, en muchas ramas, sobrepasa las demandas del mercado interno. En el campo de la agricultura, con el inmenso desarrollo de su mecanización, podemos producir mucho más alimentos de los que nuestra población puede consumir. Nuestra gran demanda es por la expansión. Y por expansión quiero decir la expansión del comercio con países con los que podemos tener relaciones redituables. No estamos buscando anexar territorios. Pero al mismo tiempo creo que no debemos conformarnos con la situación actual, por lo que considero inconveniente que nos abstengamos de practicar lo que se conoce como 'el anexionismo comercial'. [16]

Es en este período (1865-1913), en que se da la "globalización" económica y político-militar de Estados Unidos, [17] cuando se demostró que después del comercio siguieron las cañoneras y la intervención político-militar en Latinoamérica, como ocurrió en Venezuela (1895-1896), previamente en Brasil y en Chile, y posteriormente, en México y Centroamérica de nueva cuenta. Después de la Primera Guerra Mundial siguió un período de fluctuaciones: una leve recesión posbélica y prosperidad entre 1919 y 1920, una fuerte recesión (1921-1922), recuperación (1925-1926), recesión (1927), boom (1928-1929), colapso bursátil (1929) y la gran depresión de la década de los treinta. Toda la planeación de política exterior, comercial y militar se centró en la conformación de una "Grand Area" que, además de "integrar" al hemisferio occidental, incluyera a Inglaterra y su imperio y partes del Asia sudoriental, con el fin de que Estados Unidos conformara un "bloque" con mayores capacidades y autosuficiencia que el bloque europeo dominado económica y militarmente por Alemania.

Hoy en día es sumamente importante estudiar en forma detallada la manera en que Estados Unidos ha concebido los problemas económicos y político-militares y actuado en constelaciones globales caracterizadas por la existencia de bloques, como ocurrió en los años treinta. Los paralelismos entre las nociones usadas por el gobierno de Franklin Roosevelt y las de los dos últimos gobiernos (Bush-Clinton) son inquietantes, especialmente si se tiene en cuenta cómo la documentación oficial "interna" y "confidencial" del gobierno de Roosevelt trataba de manera explícita las intenciones

geoeconómicas y geopolíticas de fondo, en lo relativo a los procesos de "integración hemisférica monroísta". Los teóricos y analistas de ese gobierno, en diversos documentos y estudios de circulación interna en 1941, por ejemplo, identificaban dos formas históricas de integración económica.

En un memorando del 7 de marzo de ese año se hacía referencia, primero, a las "uniones aduaneras", como una forma de consolidación "horizontal". Es decir, se trataba de vincular, por medio de tarifas preferenciales, a las naciones o áreas con economías similares a la de Estados Unidos y, consecuentemente, con potenciales competencias entre ellas, como Canadá, las Islas Británicas, Australia y Argentina. Las regiones "tropicales" del hemisferio occidental -desde la frontera con México hasta el Sur de Brasil- y el sudeste asiático contaban con economías "complementarias" y, por consiguiente, caían en la categoría de "integración vertical". Se trataba en este segundo caso de economías enclave, es decir, productoras de materias primas estratégicas en un extremo, integradas a las metrópolis, o ejes industriales en el polo opuesto. La integración vertical en este caso podía lograrse por medio de tarifas preferenciales, inversiones, colonización, y a base del control político directo, utilizando además programas de transferencia de tecnología y adiestramiento militar o directamente por medio de la instalación de bases y de "relaciones militares especiales".

Los consejeros de Roosevelt concluyeron de inmediato que era conveniente usar ambos modos de integración, con el fin de hacer una convergencia dentro del área ampliada hegemónizada por Estados Unidos. Es significativo tomar nota de que en lo relativo a las áreas destinadas a una integración "vertical", los documentos advertían que, "si los acuerdos de acceso a los mercados fallan, el control de los recursos de estos territorios deberá realizarse por medio de la inversión de capitales y el dominio político militar". Este tema resurgió con gran fuerza a partir de que Estados Unidos fuera sometido al trauma estratégico que representó la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, de aplicarle un embargo como resultado de sus operaciones militares durante la guerra del Yom Kippur.

La enorme dependencia y vulnerabilidad estratégica que representa el deterioro de la capacidad doméstica para producir petróleo a precios bajos se intensificó a lo largo de la Guerra fría y ahora resurge el problema con gran fuerza, cuando la competencia comercial, financiera, industrial y tecnológica entre Estados Unidos, Europa y Japón se profundiza, lo que afecta a la política exterior de Estados Unidos, tanto globalmente, como en su relación y planeación hacia México y América Latina.

El presidente Bush, durante una gira por el continente en 1990, con el fin de promover la ampliación del TLC mediante la Iniciativa para las Américas -un programa íntegramente adoptado por su sucesor, el demócrata Bill Clinton- se refirió a la integración comercial desde Alaska hasta la Patagonia. En un discurso pronunciado en Brasil invitó al resto de los países sudamericanos "a crear un hemisferio 'vertical' junto con la América del Norte que debe enfrentarse a Europa y al Asia del Este como un nuevo polo de prosperidad y democracia". [18]

Con el problema de la sobrecapacidad, tanto de la economía civil como de la militar, empeorado enormemente con el agudizamiento de la recesión entre 1990 y 1993, y de una recuperación que no logra superar el desempleo, se ha tratado de revivir y aumentar el área de "anexionismo comercial" y de privilegiar a la inversión estadounidense y canadiense por medio de esquemas que ya Washington formalizó con México, en el contexto de lo que Bush adecuadamente calificó como "un hemisferio vertical", en el que ya la dominación "político militar" vuelve a tomar nuevos aires y se reportan inusitadas operaciones de "asesoría" y transferencia bélica hacia México. La proyección hemisférica de esta dimensión quedó patentizada en el viaje para promover la venta de armamentos destinados a "guerras de intensidad media" hecho por el secretario de defensa de Estados Unidos, antes de la Cumbre de Miami.

Las contradicciones generadas por la política económica de Estados Unidos, si bien forman parte de una larga experiencia histórica [19] adquieren ahora características inquietantes, ya que tienden a proyectarse hacia dentro del sistema social y político estadounidense debido, entre otros factores importantes, a que la búsqueda de oportunidades y aperturas para las grandes empresas transnacionales por medio de los programas de ajuste estructural y de "modernización" del Banco Mundial han provocado una profunda desestabilización en México, un país que colinda con Estados Unidos y con el cual existen intensos lazos migratorios y de toda índole, incluyendo formas específicas en que la expulsión de la enorme masa de campesinos y de desocupados y subocupados gestados por el TLC y las políticas altamente recesivas impuestas a México, ocurren como parte de una faja de transmisión que no concluye en las ciudades mexicanas sino también en las mismas calles de la nación nortea. [20]

La militarización hemisférica que ahora promueve el gobierno de Clinton por medio de la institucionalización de un dispositivo hemisférico de intervención militar dentro de la OEA [21] y los instrumentos de intervención elaborados por medio del FMI y el Banco Mundial se encaminan a aumentar la eficiencia devoradora del capital estadounidense. Estados Unidos es el polo capitalista más militarizado y que muestra un comportamiento más persistentemente parasitario. Mantiene niveles de gasto bélico de tiempos de Guerra fría y sufre, como ocurre a Europa y a la exURSS, de "sobrecapacidad" en su producción armamentista, según se desprende de estudios realizados por consultoras bajo contrato con el Departamento de Defensa, como Booz, Allen & Hamilton, también contratadas por el gobierno mexicano para promover proyectos de privatización de áreas estratégicas de la economía. Estados Unidos opera entre 20 y 35 por ciento de su capacidad bélico industrial. Europa, a menos de 20 por ciento y la exURSS, a menos de 15 por ciento.

En el caso mexicano, la documentación confidencial de la embajada de Estados Unidos filtrada a la prensa en enero de 1994 indica que el Consejo de Seguridad del actual gobierno demócrata se hizo de la vista gorda en relación a las irregularidades electorales de los comicios presidenciales de agosto de 1994, de los vínculos del salinismo con el narcotráfico y otros tipos de corrupción ejemplificados por continuos rompimientos del Estado de derecho por medio de "asesinatos de Estado", [22] en tanto se lograra mantener una estructura de poder al sur del Bravo que permitiera la apertura de 100 por ciento a la propiedad extranjera en:

petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, energía nuclear, materiales radiactivos, comunicaciones vía satélite, servicios telegráfico y radiotelegráfico, correos, ferrocarriles, la impresión de dinero y el control, inspección y vigilancia de puertos y aeropuertos.

En septiembre de 1994, antes del esperado colapso financiero, se dio a conocer oficialmente la inminente apertura a la inversión extranjera en petróleo y electricidad. Una noticia prontamente ratificada por el Secretario de Energía, Pichardo Pagaza, quien advirtió pocos días antes de la macrodevaluación que culminó con la hipoteca de Pemex y la reserva petrolera que "nos iríamos moviendo a un nuevo modelo de manejo de los recursos energéticos que pertenecen a la nación". Siguiendo casi al pie de la letra lineamientos que fueron identificados como la "Operación Caballo de Troya" por varias consultoras estadounidenses, [23] el gobierno de Zedillo anunció por medio del Secretario de Energía que se planeaba literalmente "quebrar" a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y proceder a su subasta por partes.

Pichardo Pagaza fue claro y contundente: "...la carga fiscal de Pemex y de la CFE será más alta". Y para cumplir cabalmente con los compromisos contraídos con Estados Unidos para mantenerse en el poder, se anunció también el desfinanciamiento de todo lo demás, pues se difundió que en los próximos seis años el presupuesto federal para gasto e inversión en infraestructura carretera, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones "prácticamente habrá desaparecido", según proyecciones de la Secretaría de Comercio y Transporte. Se trata de un diseño de alcance mayor, desarrollado en el contexto de la "integración vertical" de la economía y de toda la infraestructura de comunicaciones, que incluye también la de gasoductos, oleoductos, poliductos, depósitos de petróleo y gas natural, distribución de gasolinas, petroquímica, etcétera, con el que se dañará, quizá irreversiblemente, la matriz territorial mexicana, incluidos el espacio aéreo y el marítimo y toda la fundamentación constitucional y jurisdiccional de la soberanía y de la seguridad nacional mexicana. [24]

El petróleo y el gas natural

El manejo propagandístico, los ocultamientos y las manipulaciones han sido utilizados con toda impunidad y frecuencia para irle dosificando a la opinión pública el proceso de despojo del patrimonio nacional que conlleva el programa de "integración vertical" formalizado en el TLC. Por años los funcionarios de Pemex han repetido que el gas natural no es un buen negocio y que incluso carecemos de depósitos adecuados. De aquí que resulte curioso y contrastante que una vez modificada la ley que regula al artículo 27 constitucional, poco más de cincuenta empresas extranjeras, básicamente de Estados Unidos, y unos doce consorcios canadienses dedicados a la explotación del gas natural se manifestaron listos y dispuestos para invertir varios miles de millones de dólares en este renglón. [25]

Según datos ofrecidos por Gabriela Aguilar y Claudio Olgún, [26] gigantes como Bechtel, Dupont/Conoco, The Chase Manhattan Bank, Tenneco Power Generation

Company, El Paso Natural Gas, American Gas Association, Nova Corporation, Canadian Utilities LTD, Trans Alta Corporation, Alberta Northeast Gas Limited, Trans-Canada Pipelines Limited, Western Gas Marketing Limited, Petro-Canada y NowcoWell Service, están decididos a quedarse con una tajada de este importante negocio. Más aún, resulta insólito que mientras el Director de Pemex aseguraba recientemente ante un Foro de Consulta que la industria del gas natural no era atractiva para Pemex y que incluso teníamos que importarlo de Estados Unidos, casi simultáneamente la prensa informaba que algunos grupos estadounidenses y canadienses ya habían elaborado junto con las autoridades mexicanas los programas de inversión años antes y otros consorcios "ya habían comunicado a las autoridades mexicanas su interés por invertir en el país y que, inclusive antes de los cambios en la legislación mantenían contratos (y contactos) con Pemex desde hace unos años". [27]

Para esas autoridades y para esas transnacionales la debacle financiera creó "una ventana de oportunidad" para asestar los golpes constitucionales que finalmente propinó Zedillo modificando por primera vez desde 1938 el aparato legal que define y regula la industria del gas natural y del petróleo en México.

Según Paul Clark, director de Asuntos Públicos de Nova, firma que hace trabajos de consultoría para Pemex desde 1994,

...el potencial de México es muy grande, por lo que estamos en pláticas con las autoridades para ver en qué área podremos invertir, esperábamos una oportunidad para hacerlo (...) desde hace mucho tiempo tenemos interés en México. Mantenemos pláticas con Pemex y hemos pedido al gobierno que nos considere como uno de los grupos interesados en el área del gas. [28]

Aparentemente, "desde hace mucho tiempo" también se decidió que este lucrativo negocio no fuera desarrollado por Pemex ni se pusiera al servicio del interés público nacional como lo manda la Carta Magna, sino que se le tenía destinado para su integración vertical a Estados Unidos, es decir, a las empresas de nuestros vecinos de la América del Norte y sus socios locales. El ingreso del gas natural mexicano al mercado de Estados Unidos, por medio de empresas estadounidenses (se mencionan ochenta empresas interesadas) y canadienses que frecuentemente son fachadas de consorcios estadounidenses, le garantiza a Washington, primero que todo, el control empresarial y posteriormente militar sobre la nueva red de gasoductos que se construirán para surtir a la Unión Americana y, segundo, la permanencia de precios bajos del gas natural de la América del Norte para beneficio de sus intereses empresariales y geoestratégicos.

La posición tanto del gobierno de Bush como del de Clinton de volver la vista al otro lado, de cara a las vinculaciones del salinismo con el narcotráfico y la corrupción, se entiende mejor si se recuerda que la intención de "integrar verticalmente" al petróleo y al gas natural mexicano ocurre cuando las tendencias no son favorables para Estados Unidos. Entre 1985 y 1993 la dependencia estadounidense de las importaciones petroleras aumentó a 45% y se estima que para 1995 será de poco más de 50%. Para el año 2010, según fuentes oficiales, [29] será de 60 por ciento.

Estados Unidos gasta poco más de 150 millones de dólares diarios en sus importaciones de energía del exterior. "La energía es la sangre vital de la nación", expresó el subsecretario de Energía de ese país, Bill White, en una audiencia del Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado estadounidense [30] y luego añadió que

la disponibilidad de energía a un costo razonable es fundamental para la actividad económica del país. A pesar de todos los esfuerzos para lograr otras opciones en el futuro, el gas natural y el petróleo serán componentes fundamentales en el suministro energético de nuestra nación y en todas las otras naciones [31]

En 1990, por ejemplo, los consumidores estadounidenses gastaron cerca de 500 mil millones de dólares en energía, es decir, 8 por ciento del PNB y, de esa cantidad, 300 mil millones fueron utilizados en la compra de gas y petróleo, es decir, 5.5% del PNB. [32]

La industria del gas y del petróleo de Estados Unidos tiene la planta instalada más grande y vulnerable del mundo, con una capacidad de refinación de 15 millones de barriles diarios; pero esta inmensa infraestructura ya no posee los recursos naturales internos, a los actuales precios, para proseguir con su funcionamiento y expansión sin recurrir a grandes importaciones externas que aumentan en los ciclos de recuperación. Las presiones estadounidenses por lograr cambios rápidos en el artículo 27 constitucional, a fin de darle entrada a las gaseras estadounidenses a nuestros vastos recursos de gas natural, se debe a que, como lo expresó el Senador Malcolm Wallop durante las reuniones del Senado sobre el tema, "durante todo el año pasado las reservas de crudo y de gas natural han declinado significativamente".

Aquí la clave es la palabra "significativamente". Según el American Petroleum Institute, la producción de crudo entre 1981 y 1993 pasó de 8 millones 572 mil, barriles diarios a 6 millones 838 mil, mientras la demanda continuó aumentando. El interés por controlar el gas natural mexicano tiene como uno de sus componentes no sólo el magnífico negocio que representa, sino también el hecho de que, de acuerdo con Wallop,

...durante la última década Estados Unidos ha visto aumentar su dependencia de gas natural canadiense. Las importaciones de gas de Canadá se han triplicado, mientras que el aumento de nuestro consumo de gas natural se ha basado en el gas canadiense y no en nueva producción gasera estadounidense. [33]

Durante las audiencias celebradas por el Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado de Estados Unidos, antes mencionadas, el Senador Conrad Burns, de Montana, añadió que

la industria del petróleo y del gas natural de Estados Unidos, pero especialmente la del petróleo, está desintegrándose. En 1993 importamos el 50 por ciento de nuestro consumo de otros países. En los cinco minutos que me toma presentar este informe, habremos remitido al exterior medio millón de dólares para pagar el petróleo. Y para cuando

mañana la prensa dé a conocer los pormenores de esta sesión ya habremos enviado 163 millones de dólares.

Estas declaraciones podrían parecer dramáticas, pero en realidad no hacen sino reflejar una de las más importantes vulnerabilidades estratégicas de Estados Unidos en la posguerra fría, ya que el petróleo y el gas natural proveen poco más del 60 por ciento del total de la energía consumida anualmente.

Sin esos suministros se paralizaría el inmenso aparato de transportes, se interrumpiría el servicio para la calefacción de decenas de millones de hogares, dejaría de funcionar el grueso de las fábricas y el aparato bélico-industrial de mayor envergadura del planeta, fundamento de la proyección de poder estadounidense, quedaría mortalmente herido. El gas y la industria petrolera, dice Bill White, el Subsecretario de Energía, son estratégicamente fundamentales para Estados Unidos. Pero lo que White no dice es quizá mucho más importante, ya que el acceso a fuentes seguras y baratas de petróleo -y ahora de gas natural- en países como México ha alentado una tendencia perezosa en la economía estadounidense, al punto de que en estos momentos utiliza 50 por ciento más petróleo para generar cada mil millones de dólares de PNB que países como Japón, que desde el shock petrolero de 1973 iniciaron importantes programas para lograr una mayor eficiencia -y diversificación- en el uso de la energía. Ello también es cierto, aunque en menor medida, para la Unión Europea.

Durante el gobierno de Carter se hicieron esfuerzos por buscar fuentes alternativas al petróleo y para aumentar el ahorro energético; también y se alentó la innovación tecnológica en esa dirección por medio del financiamiento de nuevos y audaces programas de investigación y desarrollo. Pero la llegada del binomio Reagan-Bush (y de los intereses creados de la industria petrolera que se sentían amenazados ante esas innovaciones) a la presidencia detuvo tales programas. En lugar de ello, el exactor y el exdirector de la CIA concertaron en 1985 una serie de esquemas de "seguridad nacional" con Arabia Saudita encaminados a "desplomar" los precios del petróleo, mismos que tuvieron un gran efecto en 1986, y si bien se encaminaban a asestar un golpe a la URSS - que sólo por ello vio mermados sus ingresos por exportaciones petroleras en 15 mil millones de dólares anuales- desde esa fecha hasta 1995 se estima que México dejó de percibir poco más de 100 mil millones de dólares, según información recabada por parte de un conocido empresario petrolero texano y publicada por Excélsior.

La Administración de Información Energética del Departamento de Energía [34] calcula que la producción estadounidense de crudo declinará a un promedio anual de 1.4 por ciento, mientras que la demanda continuará expandiéndose, de tal suerte que, como se indicó anteriormente, las importaciones netas llegarán a representar en el año 2010 el 60 por ciento del total: un aumento considerable de la "dependencia estratégica" si se tiene presente que según esa misma fuente, en 1993 las importaciones representaban el 44 por ciento. Por lo que se refiere al gas natural, la situación no es fácil debido a que la ausencia de una reestructuración y reconversión económica como la realizada por los otros polos de desarrollo capitalista, así como la continua presencia de un enorme gasto

militar que desvía considerables recursos de investigación y desarrollo, ha significado que la economía estadounidense también sea adicta a "gas natural barato".

El debilitamiento de la estructura doméstica que se encarga del suministro de petróleo y gas natural ya alcanza niveles preocupantes. Una síntesis del actual predicamento fue realizada por el empresario petrolero George A. Alcorn (presidente de la Independent Petroleum Association of America), quien recordó al Senado que

...nuestros depósitos de gas natural y los pozos petroleros son 'activos' esenciales de la seguridad nacional. Cada barril de petróleo y cada pie cúbico de gas natural producido en los Estados Unidos crea bienestar, empleo e ingresos fiscales a todos los niveles gubernamentales. Desafortunadamente, nuestra nación actualmente corre el riesgo de perder porciones significativas de su capacidad para la producción básica de su energía, el petróleo y el gas natural, que representan el 65 por ciento del total de la energía consumida anualmente por Estados Unidos. [35]

La urgencia estadounidense por lograr el control del petróleo y del gas natural de México se debe a que el consumo estadounidense de petróleo aumentará en un promedio anual de 1.1 por ciento hasta el año 2010 y la mayor parte de ese consumo, es decir, dos terceras partes, se canalizará al sector transporte. La mayor eficiencia que se espera en el consumo vehicular quedará neutralizada por el aumento en el uso vehicular y mientras el consumo de gas (considerado en Estados Unidos, Europa y Japón como el combustible del futuro por su mejor impacto ambiental) continuará aumentando, debido a su utilización para generar electricidad y como combustible alternativo para la planta vehicular, y a causa de sus precios bajos, también se usará de manera más intensa en el sector industrial.

Quien esté interesado en comprender por qué el Subsecretario de Energía de Estados Unidos recientemente advirtió al Secretario de Energía de México Ignacio Pichardo, que "los inversionistas estadounidenses no van a esperar a que el gobierno mexicano concluya con los debates y reglamentaciones sobre la participación, de compañías privadas en la distribución y almacenamiento de gas", haría bien en recordar que existe malestar entre los funcionarios estadounidenses por algunas aseveraciones hechas en el Senado mexicano en el sentido de que es necesario definir "cuáles son los gasoductos a los que tendrán libre acceso las empresas privadas, a raíz de la nueva reforma constitucional" ya que "debe tomarse en cuenta que para fines de la seguridad nacional mexicana, no son lo mismo los ductos pequeños locales que los ductos interestatales y los interoceánicos". [36]

Por otra parte, el subsecretario White enfatizó que "México es el principal proveedor de energéticos a Estados Unidos, por lo que la posición que se adopte afectará, sin duda, el desarrollo de proyectos en esta área a lo largo de la frontera", es decir, en relación a la construcción de gasoductos que crucen la frontera. El otro hecho importante es que si bien el consumo estadounidense de gas natural ha aumentado considerablemente durante los últimos seis años, como ya lo indicamos, esos aumentos no se han satisfecho con producción doméstica -que se estancó y declinó- sino a base de triplicar las importaciones de gas natural de Canadá.

El problema es serio porque si bien la reserva de gas natural de Canadá es considerable y se estima en 231 billones (trillions en inglés) de pies cúbicos, carece de capacidad para seguir incrementando su producción a los actuales precios. La reserva de gas natural de Estados Unidos ha sido calculada entre 900 y 1,140 billones de pies cúbicos, suficiente para abastecer al país los próximos 62 años, pero a precios sustancialmente mayores ya que, como en el caso de la reserva canadiense, ha sido sobreexplotada.

La situación mexicana es diferente, según un estudio del Departamento de Energía que afirma que "...se ha probado que las reservas de México en materia de gas natural superan los 70 billones de pies cúbicos, pero que podría llegar a desarrollar 210 billones de pies cúbicos, que permanecen subexplotados". Ello quiere decir, entre muchas otras cosas, que el gas natural mexicano, además de ser un gran negocio, es la clave para mantener bajos los precios del gas natural en el mercado estadounidense. Y, como lo ha aseverado el mismo subsecretario White ante el Senado de su país, esos bajos precios son fundamentales para mantener la inflación baja, beneficiar al consumidor, bajar los costos en la industria aumentando considerablemente la inversión y sobre todo para poder sustituir el petróleo tanto en la planta vehicular como en la generación de electricidad y en la planta industrial. Ello significaría un "alivio" a la notable dependencia estratégica respecto al Oriente Medio ya que el petróleo, cuyos precios son definidos en el mercado internacional, sería sustituido en gran medida y en rubros vitales por el gas natural. Y ello tiene implicaciones tanto geoeconómicas como geoestratégicas ya advertidas por el Senador Heberto Castillo.

Como lo sintetiza la Energy Information Administration del Departamento de Energía:

los precios del petróleo doméstico son determinados por el mercado internacional mientras que los precios del gas natural son determinados en gran medida por la competencia en los mercados de la energía de la América del Norte. El gas natural a diferencia del petróleo, no puede ser transportado fácilmente a países fuera de la América del Norte. [37]

De contar con un gobierno "nacional" México podría, desde luego, proceder con una renegociación de la deuda y liberar recursos suficientes para poner en marcha un programa de reconstrucción nacional. Así, parte de las masivas transferencias que hace a los especuladores nacionales e internacionales podrían destinarse a Pemex para la construcción de plantas de liquidificación del gas natural, una opción a la que se opone tajantemente el Banco Mundial. Así han procedido países como Indonesia y Kuwait. Ello permitiría a la nación desatarse de los peligrosos encadenamientos geoestratégicos y territoriales que conlleva la "integración vertical" que en este caso se expresa en la exportación de nuestro gas natural por parte de empresas extranjeras a Estados Unidos, por medio de gasoductos construidos por ellos y a los que ya el Departamento de Defensa desea "proteger" por medio de despliegues militares en territorio nacional que incluyen la presencia de más consejeros e incluso de bases militares.

Al revertir el actual modelo colonial e imperial y proceder con la transformación del petróleo y del gas natural según los parámetros establecidos por la Constitución vigente, no sólo se aumentaría el valor agregado a una de las principales riquezas nacionales, sino que también se ampliarían las opciones para exportar, ya fuera a Japón, Brasil o Europa, sin dejar de abastecer a Estados Unidos, pero ya sin los exclusivismos comerciales, en precios y con las ataduras político-militares y geoestratégicas impuestos por Washington y aceptados alegre e irresponsablemente por los gobiernos neoliberales de México.

CITAS:

Notas

[*] Avance de investigación del proyecto UNAM-DGAPA sobre la Geoeconomía y la geopolítica del capital.

[**] Profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; coordina el Seminario Teoría del Desarrollo en el Instituto de Investigaciones Económicas. Es autor, entre otros de *Petróleo y Estrategia: México y Estados Unidos en el Contexto Global*. México, Siglo XXI, 1980.

[1] *Oil and Gas Journal*. Vol. 93, Issue 19, mayo 8, 1995, p 83.

[2] Para una excelente profundización teórica sobre el tema consúltese Leo Panitch. *Globalización y el Estado*. Serie *El Mundo Hoy*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1994.

[3] Eso de "libre empresa", como lo muestran las estadísticas y las evidencias empíricas es parte de una retórica muy enraizada en los círculos intelectuales y en las estructuras mentales del empresariado estadounidense. La realidad es otra. El papel del Estado es muy grande y las regulaciones aumentan, especialmente en el caso de los combustibles fósiles. Precisamente la inclinación a usar el gas natural en sustitución de derivados del petróleo para la generación eléctrica y como combustible alternativo se debe a las nuevas y severas leyes que se están poniendo en práctica con el fin de proteger el medio ambiente. Consúltese *Hearing Before the Committee on Energy and Natural Resources, United States Senate. Proposed Fiscal Year 1995 Budget Request for Department of Energy U.S. Government Printing Office, Washington 1994*. Del mismo Comité consúltese, *Implementation of Department of Energy's Alternative Fuel Vehicle and Fleet Programs*. U.S. Government Printing Office, Washington 1994.

Por otro lado, el peso del presupuesto federal en relación con el PNB continúa aumentando y si durante el gobierno de Carter era 18% del PNB, con un régimen de keynesianismo militar a ultranza como el de Reagan llegó al 21% del PNB, con Bush al 25% y para 1995 se le estima entre el 31 y 33% de un PNB que ya superó la marca de los siete billones ("trillions" en inglés) de dólares. El actual presupuesto federal de Estados Unidos es aproximadamente similar al PNB de una nación como Alemania y superior al PNB de Francia. El presupuesto militar se mantiene a niveles de alta movilización bélico-

industrial como en tiempos de la guerra fría y a partir de julio de 1995 el Congreso empezó a asignar más recursos que los solicitados por el Departamento de Defensa. Los impactos de esta situación sobre la economía han sido analizados detalladamente por Seymour Melman en *Profits Without Production*, Pennsylvania University Press Philadelphia 1987. Para una breve reseña actualizada sobre este asunto consúltese del mismo autor, "Preparing for War (Against Ourselves)". *The New York Times*, junio 26, 1995 p. A15 . Actualmente el presupuesto del Departamento de Defensa es igual al Producto Nacional Bruto de México. El presupuesto de la CIA y de la National Security Agency es cercano a los 30 mil millones de dólares. En Estados Unidos opera la estructura burocrático-estatal-bélico-industrial de mayor envergadura del planeta. La eliminación de los programas sociales y de apoyo a la ciencia y tecnología civil, a la educación, etc, no significan adelgazamiento alguno del Estado, sino una creciente militarización, inexplicable en el medio ambiente de la "posguerra fría", cuando el principal "enemigo" estratégico, la Unión Soviética, dejó de existir.

[4] María Fernanda Campa Uranga, citada en John Saxe-Fernández. "Sobre Pemex: El Destino Manifiesto". *Excélsior*, 13 de junio de 1995, pp. 7A y 8A. Este artículo es una versión preliminar de esta sección.

[5] Acuerdo Marco para la Estabilización de la Economía Mexicana, (cuyo Anexo A es el Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros), Oficio 321 de la Dirección de Coordinación Política con los Poderes de la UNIÓN, Secretaría de Gobernación, Traducción Preliminar del 24 de febrero de 1995. De aquí en adelante mencionado como "paquete de rescate", incluyendo El Acuerdo de Estabilización de Mediano Plazo y El Acuerdo para la Emisión de Garantías de Valores.

[6] *Ibidem*. Luego añade que "En este acto y de manera irrevocable, México y el Banco de México se someten, para todos los propósitos de este Acuerdo y en conexión con el mismo (en relación a cualquier asunto relacionado con el presente Acuerdo), a la jurisdicción exclusiva de la Corte de Distrito de los Estados Unidos de América localizada en el Distrito de Manhattan en la Ciudad de Nueva York...En este acto y de manera irrevocable, México, el Banco de México y los Estados Unidos, renuncian, de la manera más amplia que proceda a la defensa de tribunal incompetente que pretendan hacer valer bajo cualquier acción o procedimiento ejercido o iniciado conforme al presente párrafo".

[7] Acuerdo sobre el Esquema de Ingresos Petroleros, *op. cit.*, p. 22.

[8] Como bien lo ha advertido José Luis Manzo, aun cuando la Constitución y las leyes prohíben expresamente comprometer bajo cualquier forma el petróleo mientras éste permanece en los yacimientos, "el gobierno mexicano actúa como si tal prohibición no existiese, pues en el Acuerdo Sobre el Esquema de Ingresos Petroleros asumió el compromiso ante el gobierno estadounidense de que sus ingresos por la venta del petróleo, que aún no extrae de los yacimientos, servirán como garantía de pago del préstamo referido". Naturalmente Manzo concluye que el actual gobierno mexicano "aceptó que Estados Unidos le impusiese una prohibición idéntica a la que a su vez le impone nuestra

Constitución, permitiendo que en los hechos un gobierno extranjero se colocase por encima de nuestra Carta magna, comprometiéndose, además, a obedecer no lo que dispone ésta, sino lo que dicte ese gobierno extranjero en su propio interés". La mayoría de los especialistas en Derecho Constitucional argumentan que existen bases para el desafuero de Zedillo. Es decir, existen fundamentos legales, penales y constitucionales para categorizar como transgresores constitucionales a quienes tuvieron bajo su responsabilidad la firma de esos documentos y quienes les otorgaron sanción legislativa a esos acuerdos, según los términos del art. 123 del Código Penal vigente, ya que se trata "de actos contra la independencia, la soberanía y la integridad de la nación mexicana". Consúltese José Luis Manzo. "Deuda, Petróleo y Soberanía". Excélsior. Sección Ideas, 26 abril de 1995.

[9] La recuperación de las obras dedicadas a vincular la relación entre la industrialización estadounidense y el surgimiento de un nuevo "imperio" es ahora fundamental y me refiero no sólo a trabajos como los de Carl P. Parrini y Martin J. Sklar. "New Thinking About the Market, 1896-1904". *Journal of Economic History*, vol 43, septiembre 1983, pp. 559-78. Carl Parrini. "Theories of Imperialism", en Lloyd Gardner (comp). *Redifining the Past: Essays in Diplomatic History in Honor of William Appeman Williams*, Corvallis, Oregon, 1986, pp. 67-74, sino también a los aparatos explicativos de mayor calibre que ofrece la teoría social clásica como J. A. Hobson. *Imperialism: A Study*, London 1902; V.I. Lenin. *Imperialism*, New York, 1939 y los aportes al respecto de la escuela Schumpeteriana.

[10] Al respecto consúltese John P. Sweeney. "Why the US-Mexico Framework Agreement Won't Stop the Crisis", *Committee Brief, the Heritage Foundation*, núm. 10, 8 de marzo de 1995 p4

[11] Sweeney, op. cit., p. 5.

[12] Así han sido interpretadas, las frecuentes visitas de los más altos funcionarios militares mexicanos al Departamento de Defensa ocurridas desde que estalló la rebelión chiapaneca por analistas independientes que trabajan en centros de investigación política y económica en Washington. Detalles sobre los antecedentes de esta "integración militar" que se auspicia en el marco geopolítico del TLC son proporcionados en John Saxe-Fernández. "After the Cold War: New Strategies in Latin American-United States Relations" en *International Journal of Politics Culture and Society*, vol. 8 núm. 2, invierno 1994-1995, New York, pp. 225-255.

[13] Citados en John Saxe-Fernández. "Gas Natural Mexicano: Asunto de Seguridad Nacional", *Excélsior*, 23 de mayo de 1995, pp. 7A y 8A.

[14] *Ibidem*.

[15] Consúltese John Saxe-Fernández. "El Vicepresidente: Voz del Expansionismo", *Excélsior*, 16 de noviembre de 1993 pp. 7A y 8A.

[16] Citado en John Saxe-Fernández. "Integrado Verticalmente: Bloque Hemisférico", en Excélsior, 20 de diciembre de 1994, p. 7A y 8A.

CITAS:

[17] Por razones de espacio sólo me es posible detallar algunos aspectos relevantes de esta "globalización". La base del poder global que ya Estados Unidos muestra a principios del siglo XX se basó en su vasta estructura productiva. Después de la Guerra Civil el país vio aumentar la incidencia de crisis económicas como las que detallo en este texto. La profundidad de esa crisis y desorden fueron la característica central del parteaguas histórico en el desarrollo tanto del capitalismo como del imperialismo de Estados Unidos. Los grandiosos proyectos imperiales de Secretarios de Estado como Seward planteados entre 1850 y 1870 fueron realizados por lo que la historiografía estadounidense conoce como los arquitectos de la segunda revolución industrial, es decir, capitalistas del tipo de Andrew Carnegie, John D. Rockefeller, Cyrus McCormick, J.P. Morgan, E. H. Harriman, quienes rediseñaron el sistema productivo utilizando las innovaciones tecnológicas desarrolladas por inventores y científicos como Graham Bell y Thomas A. Edison. Bajo fuertes protecciones arancelarias Estados Unidos pudo desarrollar una enorme industria del acero, del petróleo y de la electricidad. En los Estados Unidos de los años 1860 prácticamente no había producción en esos rubros pero para cuando Blaine es Secretario de Estado, cuarenta años después, ya existían empresas globales del petróleo y del acero. La construcción ferrocarrilera fue inmensa con unos 45 mil kilómetros de vías en 1860 y más de 300 mil a finales de siglo. La "desincorporación" de Ferronales ahora permitirá la integración ferrocarrilera continental de México, bajo control de empresas estadounidenses como Burlington, Santa Fe Pacific, Southwest Pacific, etc. La industria petrolera estadounidense ya en los 1870 era globalmente la de mayores dimensiones, con una producción de un millón de barriles en 1866, 20 millones en 1886, totalmente dominada por la Standard Oil Company de Rockefeller. Al calor de la segunda revolución industrial procedió la transformación de una economía agrícola a otra industrial, urbana y crecientemente mecanizada. Los ferrocarriles, la electricidad, el petróleo, la producción masiva de automóviles con la invención de la máquina de combustión interna impactaron profundamente los procesos y diseños urbano-industriales. La "automovilización" y el uso del petróleo para la movilización ferrocarrilera, la generación de electricidad, el transporte marítimo, la flota militar marcaron a la sociedad y la economía profundamente. Los impactos sociales, psicológicos, antropológicos y psicoanalíticos de este proceso han sido registrados por la ciencia social estadounidense, en autores como los Lynd, Anderson, Park, Mumford, Wirth, Berman, Bensusan, Vidich Lederer, Marschak, Speier, Giddens, Mills, etc. Al respecto consúltese, Arthur Vidich (comp). *The New Middle Classes*, London New York, MacMillan and Company, 1995. Phillip Kasinitz (comp). *Metropolis. Centre and Symbol of Our Times*. London New York, MacMillan, 1995. Una de las mejores reinterpretaciones generadas por la nueva historiografía estadounidense de la Escuela de Wisconsin, ha sido presentada por Walter LaFeber. *The American Search for Opportunity 1865-1913*. Cambridge University Press, 1995.

[18] Citado en John Saxe-Fernández, "New Strategies...". Op. cit.

[19] Como lo ha mostrado Walter Lefebvre, Op. cit.

[20] Consúltese John Saxe-Fernández. "The Chiapas Insurrection: Consequences for México and the United States", en *International Journal of Politics Culture and Society*, vol 8, núm. 2, invierno 1995, pp. 325-342.

[21] Una iniciativa adoptada como suya por el gobierno argentino de Menem y que se tratará de formalizar durante la junta hemisférica militar convocada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos para finales de julio de 1995, misma que podría acarrear enormes consecuencias no sólo para Cuba sino también para la región chiapaneca mexicana en la cual los administradores militares estadounidenses desean establecer bases militares y enviar asesores.

[22] Uno de los aspectos más delicados del caso Colosio ha sido precisamente que, según agentes de la DEA los servicios de inteligencia de Estados Unidos, incluidos la CIA y la National Security Agency sabían con dos meses y medio de anticipación que se planeaba un atentado contra el candidato presidencial del PRI y conocían exactamente hasta los lugares donde se realizaría el crimen: Tijuana, Baja California, o en Nogales o San Luis Río Colorado, Sonora. Fue un ahora exagente de la DEA de origen mexicano, nieto de un gobernador de Sonora quien alertó a las autoridades mexicanas al respecto, sin muchos resultados, pero lo interesante es que aparentemente la CIA y la NSA o no advirtieron a sus contrapartes en México -me refiero al coordinador de Asuntos de Seguridad nacional José Córdoba, o al propio Salinas de Gortari-, o por alguna razón que debe formar parte de la hipótesis central de la investigación consideraron "inconveniente" hacer la advertencia, o "imposible" ya que la información se generó aparentemente de "mensajes captados", presumiblemente telefónicos o radiofónicos sobre el operativo. Consúltese José Reveles, "Advirtió la DEA del Posible Atentado contra Colosio. Nadie oyó..." en *El Financiero*, 11 de julio de 1995, pp. 1 y 28. Resulta de lo más grave el desinterés la lentitud o de plano la intención de encubrir esta línea de investigación que podría llevar a los personajes que, desde las más altas esferas, aparentemente concibieron y realizaron el crimen. Pero lo más importante de la información ofrecida a José Reveles es que si la DEA estaba al tanto del complot también lo estaban la CIA, la NSA y desde luego el Consejo de Seguridad Nacional de Clinton, coordinado por Anthony Lake, la contraparte de Córdoba Montoya. La veracidad de la información proporcionada por Reveles fue corroborada por importantes autoridades mexicanas que efectivamente fueron alertadas meses antes del atentado contra Colosio, pero esa información también circulaba en Washington y en la Casa Blanca, por lo que el caso Colosio, automáticamente se transforma en uno de los escándalos que potencialmente más pueden dañar las probabilidades de reelección de Bill Clinton, porque si esta línea argumental es correcta, entonces miembros de la Casa Blanca habrían de no haber informado a las autoridades pertinentes en México y participado en el encubrimiento del ataque contra Colosio.

[23] John Saxe-Fernández. "Espiral de Represión: Caballo de Troya", en *Excélsior*, 14 de febrero de 1995, pp. 7A y 8A.

[24] Sobre el concepto de Seguridad Nacional Mexicana, consúltese John Saxe-Fernández. "La Seguridad Nacional Mexicana en la Posguerra Fría", en Sociológica, núm. 25 mayo-agosto de 1994.

[25] Para detalles consúltese Claudia Olguín. "50 empresas extranjeras esperan la autorización del gobierno", en El Financiero, 11 de julio de 1995 p. 11. La lista de participantes, según la Comisión Reguladora de Energía incluye a empresas como Alpek Corp, American Gas Association, Bechtel, British Gas, Canadian Hunter, Canadian Utilities, Universal Gas Inc, Westcoast Energy, Panda Energy Corporation, S.G.. Warburg & Co, San Diego Gas & Electric, Tenneco Power Generation Co., the Chase Manhattan Bank, Transwest Energy Inc, Dupont/Conoco, El Paso Natural Gas, Enron Development Corp, ICF Kaiser International, Nor Am Energy Corp, Novacorp International y Panhandle Eastern Corporation. Estos programas de inversión fueron elaborados desde hace por lo menos dos años y según Alejandro Beuchot, vicepresidente ejecutivo del Mexican Investment Board (MIB), "...las fórmulas de negocio en las empresas las dio el TLC, estos planes son sólo la consolidación de un nuevo sector".

[26] Gabriela Aguilar. "Explosivo Interés Canadiense en la Industria Mexicana de Gas", en El Financiero, 22 de mayo de 1995, p. 16.

[27] Gabriela Aguilar, op. cit.

[28] Ibidem.

[29] Energy Information Administration. Annual Energy Outlook 1995 with Projections to 2010, Office of Integrated Analysis and Forecasting, U.S. Department of Energy, 1995.

[30] Issues Affecting Domestic Oil and Gas Production, Hearing Before the Committee on Energy and Natural Resources, United States Senate. U.S. Government Printing Office, Washington D.C 1995.

[31] Issues Affecting... op. cit.

[32] Cálculo presentado por el Departamento de Energía al Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado, Issues Affecting... op. cit.

[33] Issues Affecting... op. cit. Las cursivas son mías

[34] Annual Energy Outlook 1995... op. cit.

[35] Documento presentado en Issues Involving..., op. cit.

[36] J. Saxe-Fernández. "Gas Natural Mexicano: Asunto de Seguridad nacional", op. cit.

[37] Annual Energy Outlook 1995... op. cit. México desde luego podría liberar recursos ahora inútilmente destinados a satisfacer las demandas de los especuladores internacionales, para proceder con la construcción de plantas de liquidificación del gas natural, como lo hacen actualmente Indonesia y Kuwait, con lo cual lograría desatarse de los encadenamientos "territoriales" tan peligrosos que conlleva la exportación de gas natural a Estados Unidos por medio de gasoductos. Con ello podría aumentar sus opciones para exportar, ya fuera a Japón o Brasil o a Europa sin dejar de abastecer a Estados Unidos, pero ya sin los exclusivismos geoestratégicos impuestos por Washington.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Petróleo y Seguridad Nacional [*]

AUTOR: José Luis Manzo []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Energéticos

ABSTRACT:

Por su carácter estratégico, el petróleo es para México uno de los temas medulares de su agenda de seguridad nacional. En este trabajo se analizan los rasgos centrales de la política petrolera mexicana que se viene aplicando desde 1982 y se concluye que uno de sus principales efectos ha sido la constante cesión de soberanía en favor de un gobierno extranjero (el estadounidense) y el incurrir en crecientes riesgos para la seguridad nacional.

TEXTO:

Introducción

Prácticamente ya nadie pone en duda que ante el avance incontenible de la globalización resulta necesario replantear el contenido y alcance del concepto de seguridad nacional. Lo que en todo caso está a debate es la orientación y profundidad de ese replanteamiento. Para algunos, la mayor globalización e interdependencia de las economías conducirán necesaria e inevitablemente a matizar a tal grado ese concepto, que en los hechos quedará vacío de su contenido actual. Ello, debido a que los Estados-nación (que dan origen y sentido a esa categoría) cederán paulatinamente la conducción de las relaciones económicas internacionales, por un lado, a una autoridad supranacional personificada en el bloque regional del que se forme parte y, por otro, a las fuerzas del mercado, o grandes conglomerados empresariales que ampliarán su capacidad para organizar los procesos internacionales de producción e intercambio de bienes y servicios.

Para otra corriente de pensamiento, la necesaria redefinición del concepto de seguridad nacional a que obliga la globalización deberá estar enmarcada en un dato central: a pesar de la tendencia a la integración económica y comercial de los países en bloques regionales y a la mayor conformación de entes empresariales supranacionales, las relaciones internacionales, incluidas las de carácter económico, continuarán bajo la égida de los Estados-nación. En consecuencia, la redefinición del concepto de seguridad nacional deberá preservar como esencia y objetivo central la defensa de la soberanía de cada Estado-nación. [1]

En los hechos, el ya no tan compacto grupo neoliberal que nos gobierna desde diciembre de 1982 está afiliado a la primera de las corrientes mencionadas, aunque en el discurso dice defender a ultranza la segunda interpretación. No debe extrañar a nadie tal

impostura, pues sin el auxilio de ella -y muchas más- le habría resultado prácticamente imposible mantenerse en el poder.

De esta forma, es casi seguro que todo mundo estará de acuerdo en definir la soberanía nacional como "la capacidad de las instituciones nacionales de manejar los asuntos internos en función de los intereses propios, sin tener que pedir autorización ni rendir cuentas al exterior", [2] o como "la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior, (puesto que) la soberanía no reconoce poder exterior alguno al que se subordine". [3]

Asimismo, es previsible que exista consenso en que uno de los principios rectores de la política de seguridad nacional debe ser eliminar los factores externos que amenacen la soberanía, integridad territorial y estabilidad política de las instituciones nacionales. [4]

En lo que no existe acuerdo es en el grado en que tales principios se ven refrendados por los actos cotidianos de gobierno. A contrapelo de la versión oficial, muchos estamos convencidos de que en materia de soberanía y seguridad nacionales las acciones del régimen de Ernesto Zedillo -y las de los precedentes- avanzan por un camino totalmente opuesto al que se pregona en el discurso. Ello es particularmente válido en lo que se refiere a la política petrolera.

Por su carácter estratégico, el petróleo es para México uno de los temas medulares de su agenda de seguridad nacional. En este trabajo se analizan los rasgos centrales de la política petrolera mexicana que se viene aplicando desde 1982 y se concluye que uno de sus principales efectos ha sido la constante cesión de soberanía en favor de un gobierno extranjero (el estadounidense) y el incurrir en crecientes riesgos para la seguridad nacional.

Resulta ya inocultable el grave deterioro de la capacidad del gobierno mexicano para orientar la explotación de nuestros recursos petroleros con independencia del exterior y de acuerdo a las necesidades y legítimos intereses del país. Las condiciones gravosas y humillantes que le fueron impuestas a cambio del préstamo estadounidense por 20 mil millones de dólares y las modificaciones a la Ley del Petróleo para abrir la industria del gas natural a compañías privadas sólo son los últimos capítulos de una nueva historia de entrega del sector energético a intereses extranjeros, prohijada desde el aparato estatal mexicano por el grupo político que virtualmente lo tomó por asalto en diciembre de 1982.

Petróleo importado, asunto de seguridad nacional para Estados Unidos

Después de un largo proceso de explotación intensiva de sus yacimientos de petróleo, Estados Unidos enfrenta ahora el agotamiento de sus reservas más accesibles, por lo que ha debido satisfacer su demanda interna mediante volúmenes crecientes de crudo barato proveniente del exterior.

Dicho país es, con mucho, el mayor consumidor de petróleo crudo en el mundo (25% del total) y el segundo mayor productor (13% del total); pero sólo posee el 2% del total

mundial de reservas probadas, cuya duración sería de sólo nueve años, a los actuales niveles de producción. [5] Esta situación ha profundizado notablemente su dependencia del petróleo importado: mientras en 1970 el 14% del consumo de ese energético se satisfacía mediante importaciones, en 1994 esa participación asciende al 50%. Además, en el período referido Estados Unidos redujo significativamente su producción interna de petróleo crudo (en 32%), pero su consumo creció en forma sostenida (en 49%); por ello, las importaciones debieron incrementarse espectacularmente (en 429%). Véase Cuadro 1.

Cuadro 1. Estados Unidos: Producción, Consumo e Importación de Petróleo Crudo (Millones de Barriles Diarios)[H-]

Para complicar aún más las cosas, los esfuerzos que gobierno y empresas estadounidenses realizan desde mediados de los años setenta para encontrar fuentes alternas que sustituyan al petróleo como generador de energía, han dado escasos resultados. [6] Las malas noticias no terminan ahí, pues el Departamento de Energía de ese país estima que tal situación prevalecerá al menos durante los próximos 20 años. [7]

A la fecha, Estados Unidos ha logrado reducir significativamente su dependencia de las lejanas y conflictivas zonas petroleras y sustituirlas en parte por fuentes más cercanas y confiables. Entre 1977 y 1994 sus importaciones procedentes del Medio Oriente, Africa y el Lejano Oriente se redujeron del 83 al 40% del total, mientras que las provenientes de tres países del Continente Americano (México, Canadá y Venezuela) cuadruplicaron su participación al pasar del 11 al 43% (Cuadro 2). Sin embargo, se considera necesario reducir aún más esa dependencia y vulnerabilidad, para protegerse de los drásticos cambios de precio e interrupciones bruscas en el suministro de petróleo importado. Por mucho tiempo seguirán vigentes las palabras del presidente de los Estados Unidos, quien a principios de los años noventa aseguró que uno de los objetivos básicos de ese país es "reducir la dependencia de nosotros, de nuestros amigos y aliados respecto de proveedores inseguros, pues ello nos representa grandes beneficios de seguridad nacional...". [8]

Cuadro 2. Estados Unidos: Origen de las Importaciones de Petróleo Crudo (Porcentajes Respecto al Total)[H-]

La firma del Tratado de Libre Comercio vino a darle fuerza jurídica a un fenómeno ya en proceso, mediante el cual las economías mexicana y canadiense se integran en forma subordinada a la de Estados Unidos. En el fondo, si las asimetrías existentes entre los tres países no fueron consideradas dentro de dicho acuerdo, no fue por descuido. A diferencia de lo sucedido en el proceso de integración de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), [9] Estados Unidos no pretende eliminarlas sino, más bien, aprovecharlas para construirse ventajas, buscando consolidar su posición para enfrentar en mejores condiciones la competencia de los otros bloques comerciales. [10]

En esta lógica, resulta de vital importancia para Estados Unidos asegurarse el acceso irrestricto a las reservas de petróleo crudo que poseen sus dos socios de la región. [11] Y aun cuando respecto a Canadá ya logró ese propósito, su verdadero interés radica en las

reservas petroleras que posee México; no sólo las reservas probadas (equivalentes a diez veces las de Canadá), sino también y fundamentalmente las reservas potenciales, cuya magnitud es mucho mayor.

México, monoexportador y creciente abastecedor de petróleo a Estados Unidos

Las presiones del gobierno estadounidense coincidieron con la posición adoptada por el gobierno mexicano, que, operando bajo la lógica de un Estado rentista, a partir de 1982 decidió usar a Pemex como una mera fuente de divisas vía exportaciones de crudo, de las que hasta antes de la firma de los Acuerdos del rescate financiero estadounidense (febrero de 1995) se venía apropiando mediante una elevada carga impositiva para solventar sus necesidades financieras, principalmente el servicio de la deuda externa.

Así, aunque desde la época del auge el discurso oficial ha venido afirmando que el objetivo central de Pemex es producir petróleo crudo suficiente para satisfacer la demanda interna de combustibles, destinando a la exportación sólo los excedentes, un análisis atento de los hechos muestra que esa afirmación es falsa. Las cifras señalan que entre 1977 y 1994, frente a un incremento significativo del volumen producido (174%), el consumo interno crece lentamente (77%), pero las exportaciones aumentan en forma explosiva (544%), véase Cuadro 3. Asimismo, la participación del petróleo en el valor total de las exportaciones de Pemex se ha mantenido prácticamente por arriba del 90 por ciento. [12]

Cuadro 3. México: Producción, Consumo y Exportación de Petróleo Crudo (Volumen en Millones de Barriles por año)[H-]

De esta forma, pareciera que la satisfacción de la demanda interna de combustibles, más que un auténtico objetivo, ha sido la pantalla para ocultar que durante los tres últimos sexenios la verdadera decisión ha sido consolidar a Pemex como monoexportador de petróleo crudo.

De la misma manera, diversos indicadores permiten afirmar que las exportaciones de crudo mexicano se han canalizado crecientemente hacia Estados Unidos, lo que da evidencia de que sus presiones para convertir a México en un proveedor seguro de crudo han dado resultado. Entre 1977 y 1994 la participación del crudo mexicano en las importaciones de ese país se quintuplicó, al pasar del 3 al 14% del total (véase Cuadro 2). Por otro lado, aun cuando entre 1981 y 1994 el volumen total exportado de crudo mexicano creció en 19%, el destinado a Estados Unidos aumentó en 80%; ello se logró a expensas de reducir en 39% el volumen canalizado a otros países (Cuadro 4). En consecuencia, medido como porcentaje de nuestra producción total de crudo, el volumen destinado al mercado estadounidense pasó del 23 al 36% entre 1981 y 1994; mientras que como porcentaje del total de crudo exportado, pasó del 49 al 74% en el mismo período. [13]

Cuadro 4. México: Destino de las Exportaciones de petróleo Crudo (Miles de Barriles Diarios)[H-]

El gobierno de José López Portillo mantuvo consecuentemente hasta el final el principio de no destinar a un solo cliente más del 50% de las exportaciones de petróleo crudo, como una forma de evitar mayores riesgos para la seguridad nacional. Ello constituyó, de hecho, uno de los pocos aciertos que tuvo en el mar de desastre y corrupción que fue su política petrolera.

Sin embargo, López Portillo inició la práctica de compensar la caída del precio internacional del petróleo aumentando el volumen exportado, a fin de que no disminuyesen los ingresos correspondientes. En 1981, año del inicio del derrumbe del precio internacional del petróleo, el volumen exportado ascendió a 401 millones de barriles anuales, lo que representó un incremento del 32% respecto a 1980. Para 1982 volvió a dar un salto espectacular alcanzó la cifra de 545 millones de barriles, lo que significó un aumento del 80% respecto a 1980. Mientras tanto, el precio promedio de exportación -medido en dólares de 1994- caía de 54.81 dólares por barril en 1980 a 53 en 1981 y a 43.04 en 1982, lo que representó una disminución de 3.3% y 21.5%, respectivamente. Como se observa en el Cuadro 5, esta práctica fue profundizada durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas.

Cuadro 5. Pemex: Exportaciones de Petróleo Crudo[H-]

El resumen por sexenios presentado al final del referido Cuadro 5 muestra que el volumen exportado de crudo creció significativamente, al pasar de 1,650 millones de barriles en todo el período de López Portillo, a 3,084 millones en el de Miguel de la Madrid, y a 2,898 millones de barriles en el de Carlos Salinas (lo que representa incrementos de 87 y 76% respecto al primer período), mientras que su precio promedio ponderado por sexenio -medido en dólares constantes de 1994- registraba caídas espectaculares, al pasar de 45.15 dólares por barril en el período de López Portillo, a 27.25 en el de Miguel de la Madrid, y a 16.24 dólares por barril en el de Carlos Salinas lo que equivale a una disminución del 40% con Miguel de la Madrid y de 64% con Carlos Salinas.

En síntesis, puede afirmarse que desde la perspectiva de los países productores y exportadores de petróleo (miembros o no de la OPEP), la práctica de incrementar el volumen exportado cuando su precio está bajando es una política totalmente errada, pues con ello se contribuye a saturar el mercado y a retroalimentar la tendencia descendente de los precios, lo que a su vez los conduce a incrementar aún más el volumen exportado para compensar las nuevas caídas de precios, creando así un círculo perverso que sólo beneficia a los grandes países consumidores. Sin lugar a dudas, y desde el punto de vista estrictamente comercial, actuar de este modo ha sido un mal negocio para México. Lo es aún peor, en términos de seguridad nacional, si se considera que el petróleo es un recurso natural, agotable y de carácter innegablemente estratégico en las relaciones internacionales, en especial con Estados Unidos.

Pero los perjuicios para México no terminan ahí. A fin de cumplir con una creciente plataforma de exportación de petróleo crudo, Pemex ha debido aplicar ritmos de

extracción que van más allá de lo técnicamente razonable. Tal sobreexplotación provoca despilfarro de hidrocarburos y severos daños al ambiente en las zonas de extracción petrolera.

Resulta muy ilustrativo al respecto un estudio elaborado conjuntamente por el Instituto Mexicano del Petróleo y un amplio grupo de especialistas de Pemex sobre las condiciones de extracción y manejo de hidrocarburos en los tres principales distritos de la Región Sur (Cárdenas, Reforma y Comalcalco). [14] Las instalaciones superficiales de producción fueron diseñadas para manejar hidrocarburos en volúmenes muy inferiores a los realmente extraídos, y sin preocuparse demasiado por preservar el ambiente. Como no se han realizado las inversiones necesarias para readecuar instalaciones y procesos a los nuevos niveles de producción y mezclas de los yacimientos, se registran serias deficiencias en las operaciones, que provocan grandes dispendios de crudo y gas, como se muestra a continuación: a) Las mermas de crudo ascienden a 17 mil barriles por día; b) diariamente se queman 41 millones de pies cúbicos de gas y condensados; c) durante su manejo en la superficie, el crudo extraído (cerca de 600 mil barriles diarios) se contamina, por lo que pierde calidad y valor comercial. El importe de estos dispendios asciende anualmente a 220 millones de dólares.

Además de perjuicios económicos, la extracción desordenada de hidrocarburos provoca severos daños al ambiente. En opinión de los técnicos de Pemex ya citados, "la interrelación de las operaciones con el medio social y ecológico es crítica, ya que pone en riesgo la seguridad de las personas e instalaciones". [15] Aunque difícil de cuantificar, la contaminación de tierras y aguas ha alcanzado niveles alarmantes, a pesar de las crecientes protestas de campesinos y pescadores afectados. En no pocos casos, se requerirían grandes inversiones y desarrollar un trabajo sistemático durante toda una generación para lograr la plena rehabilitación de las áreas afectadas.

Los Acuerdos firmados a raíz del préstamo estadounidense por 20 mil millones de dólares reforzarán esta tendencia a sobreexplotar los yacimientos, pues, como se verá enseguida, México quedó comprometido a mantener una plataforma mínima de exportación petrolera para garantizar el pago de ese préstamo. Este y otros compromisos contenidos en tales Acuerdos atentan contra la soberanía y la seguridad nacionales de México.

Los Acuerdos relativos al crédito estadounidense contra los intereses de México

Se requieren extensas y numerosas explicaciones para precisar con detalle las innumerables violaciones a la soberanía y seguridad de la nación que contienen los Acuerdos referidos. Las principales violaciones en materia de petróleo serían las siguientes:

- 1) El gobierno mexicano se comprometió no sólo a otorgar en garantía prendaria sus ingresos futuros por exportaciones petroleras, sino también a impedir que se aplique - interna o externamente- cualquier gravamen o hipoteca a sus derechos de cobro sobre dichas exportaciones.

Como se observa, mediante este mecanismo el gobierno estadounidense consagra para sí el dominio o soberanía sobre el petróleo mexicano. El gobierno de Ernesto Zedillo permitió que en los hechos un gobierno extranjero se colocase por encima de nuestra Constitución y se comprometió además a obedecer no lo que dispone ésta, sino lo que dicte ese gobierno extranjero en su propio interés.

2) Otro candado o garantía complementaria impuesta a y aceptada por México es el compromiso ya mencionado de garantizar un nivel mínimo en el volumen y valor de las exportaciones petroleras. En los hechos ello significa que, durante los primeros cinco años de vigencia de los Acuerdos, el volumen de crudo exportado no será inferior a un millón de barriles diarios y el valor anual de sus exportaciones totales no será menor a 6 mil millones de dólares.

Con ello, México renuncia a determinar, con autonomía y conforme a sus propios intereses, los volúmenes extraídos y exportados de petróleo crudo, amarrándose a aplicar en el futuro una determinada política petrolera que va en contra de los intereses estratégicos y económicos del país. Esto viene a confirmar y reforzar el hecho de que el petróleo ya no está bajo el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación, como ordena el artículo 27 constitucional.

3) Asimismo, con el pretexto de verificar si Pemex mantiene la capacidad de pago necesaria para cumplir con las obligaciones derivadas de los Acuerdos, esa paraestatal quedó obligada a lo siguiente: a) entregar cualquier información que le solicite Estados Unidos sobre su estrategia de operación, producción, compras, ingresos esperados por exportaciones, situación financiera, planes sobre exploración y desarrollo de campos petroleros, etcétera; b) aceptar que auditores externos (nombrados por el gobierno estadounidense pero pagados por Pemex) revisen en cualquier momento su sistema de información y registros contables; c) los funcionarios de esa paraestatal deberán lealtad no a México, sino al gobierno estadounidense, pues quedaron obligados a reportar inmediatamente a éste cuando se enteren de que Pemex violó cualquiera de sus compromisos contenidos en los Acuerdos.

En síntesis, Pemex quedó comprometida a entregar a un gobierno extranjero información estratégica que toda empresa guarda celosamente y evita que conozcan sus competidores, pues de ello depende su sobrevivencia y crecimiento en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Así, lo que constituye un delito penado por las leyes internacionales (el espionaje industrial), el gobierno estadounidense lo ejercerá impunemente y sin restricción alguna en Pemex, pues cuenta con la cobertura legal que le otorgan los Acuerdos. Además, esa paraestatal quedó sujeta a una especie de intervención gerencial por parte de dicho gobierno, que al intervenir en la gestión operativa y en la planeación estratégica de esa empresa puede imponer cierta orientación en los aspectos centrales de la política petrolera mexicana, acorde a sus intereses.

Ello representa para México graves riesgos de soberanía y seguridad nacionales, pues prácticamente se perdería el control y usufructo sobre el sector petrolero, que es el de

mayor peso económico y estratégico con que cuenta el país para impulsar un desarrollo económico autosustentable, con relativa independencia política y con equilibrio social.

Comentario final

Mediante las condiciones impuestas al gobierno de México en febrero de 1995 a cambio de su rescate financiero y el sistema financiero internacional, el gobierno estadounidense ha terminado por asegurar su acceso privilegiado a las reservas petroleras localizadas en México, convirtiendo así al petróleo mexicano en pieza clave de su seguridad energética. Para Estados Unidos ello equivale a extender fuera de sus fronteras sus "intereses nacionales". Desde su óptica, las zonas petroleras de México habrían pasado a formar parte de las áreas que son vitales para su seguridad nacional; mismas que protege utilizando incluso la fuerza militar, como lo demostró recientemente al "defender" a Kuwait de la invasión irakí.

Las implicaciones para nuestra soberanía y seguridad nacionales son evidentes: como en el pasado, México estará impedido para dominar y explotar sus recursos petroleros en la forma que considere más adecuada para sus intereses nacionales, dando lugar a que surjan conflictos con su vecino y socio cuando México intente cambiar la situación en su favor. [16]

Aunque parezca una obviedad, hay que señalarlo una y otra vez: la historia y los hechos actuales demuestran que en nuestra relación petrolera con Estados Unidos, todo lo que favorece los objetivos de seguridad nacional de ese país, va en contra de los nuestros.

CITAS:

Notas

[*] En este ensayo se resumen las ideas relativas al tema, expuestas en un trabajo más amplio: La factura petrolera como garantía de pago; implicaciones para México, en prensa.

[**] Profesor-investigador del Area de Estado y Política Económica, Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco.

[1] Véase: El Financiero. Retos de la seguridad nacional (Informe especial), 4 de junio de 1995.

[2] Lorenzo Meyer, diario Reforma, 8 de junio de 1995.

[3] Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial, 31 de mayo de 1995, p. 9.

[4] Ibid, p. 12.

[5] U.S. Department of Energy/Energy Information Administration. International Energy Annual 1992. DOE/EIA, enero 1994, y Petroleum Supply Monthly, marzo 1995.

[6] La electricidad generada a partir de energía eólica, solar, madera y desperdicios no representa siquiera el medio punto porcentual de la generación total de energía primaria en Estados Unidos. Fuente: Monthly Energy Review, DOE/EIA, marzo 1995.

[7] National Energy Strategy, U.S. Department of Energy, Washington, D.C., 1991/1992

[8] National Energy Strategy, op. cit.

[9] Gerald Helleiner. Considering US. Mexico Free Trade, en Grinspun y Cameron, The Political Economy of North America Free Trade, Canada McGill-Queen's University Press, 1993.

[10] Alejandro Alvarez. NAFTA: ¿Imposición o coordinación macroeconómica para Canadá y México? (mimeo), México, 1995.

[11] Véase: Dillon, John, The Petroleum Sector under Continental Integration, en Grinspun y Cameron, The Political Economy of North America Free Trade, op. cit.

[12] En los primeros años del auge (1977-1979), el petróleo crudo llegó a representar el 97-98% de los ingresos por exportaciones de Pemex. Posteriormente disminuyó, pero se ha mantenido por arriba del 90%, a excepción de algunos años (en 1983 se redujo 87%). Fuente: ibid.

[13] Durante los primeros meses de 1995, la participación estadounidense en las exportaciones de petróleo crudo mexicano alcanzó el 77% del total. Fuentes: Pemex, Indicadores petroleros e informe estadístico mensual sobre las exportaciones de petróleo crudo mexicano, varios números.

[14] Se trata del estudio de factibilidad titulado Proyecto Olmeca, que consta de 20 volúmenes, realizado por un grupo de técnicos petroleros encabezado por el ingeniero Oscar Cárdenas Plaza, con la colaboración de la Subdirección de Ingeniería de Proyectos de Explotación y otras dependencias del Instituto Mexicano del Petróleo. Un resumen de dicho estudio fue publicado en Ingeniería Petrolera, correspondiente al mes de julio de 1994.

[15] Véase: Proyecto Olmeca, op. cit.

[16] Véase: Lorenzo Meyer. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). México, Pemex, edición conmemorativa del L aniversario, 1988.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Los Usos Controvertidos de la Biotecnología: La Seguridad Alimentaria o la Guerra [*]

AUTOR: Michelle Chauvet []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Soberanía Alimentaria y Ecológica

ABSTRACT:

Las implicaciones sociales del uso de la biotecnología conforman un abanico que va desde apoyar una agricultura sustentable que tienda hacia la soberanía alimentaria hasta los usos militares que este desarrollo tecnológico puede brindar. Es sustancial la reflexión en torno a los alcances de este desarrollo tecnológico como parte de la problemática que encierra la seguridad nacional.

TEXTO:

Los logros de la biotecnología vegetal apuntan hacia el desarrollo de una agricultura sustentable que proporcione una alternativa alimentaria más saludable al prescindir del uso de agroquímicos y que los mejores rendimientos provengan del control biológico de plagas y enfermedades, de biopesticidas e incluso de las plantas transgénicas, es decir, aquellas que han recibido un tratamiento de ingeniería genética que les proporciona cualidades específicas, como tolerancia a la sequía, semillas libres de virus, mayor vida de anaquel, entre otras.

No obstante, las técnicas de cultivo de tejidos y aislamiento de genes no sólo sirven para estos fines; también abarcan objetivos militares, como la fabricación de armas biológicas. Esta realidad lleva a reflexionar sobre las consecuencias tanto éticas como sociales del uso de la biotecnología por parte de los países industrializados y la amenaza latente sobre nuestra seguridad nacional.

Biotecnología para la vida

Los procesos biotecnológicos son aquellos en los que interviene un organismo vivo con el fin de obtener ciertos productos o servicios. Por ejemplo, la fermentación para ciertos alimentos o la limpieza de aguas con residuos tóxicos. Un nivel de mayor complejidad se refiere a obtener un microorganismo por medio de ingeniería genética.

Los avances de la biotecnología han sido mayores en el campo de la medicina que en la producción alimentaria. Ello obedece a que se ha invertido más en medicamentos por la expectativa de que en este mercado la recuperación de la inversión será mayor y más rápida que en el sector agroalimentario. [1] Además, la existencia de un fuerte proteccionismo en las agriculturas de los países desarrollados ha frenado la aplicación de la biotecnología. Al estar sustentada su competitividad en la política de subsidios y no en

los niveles de productividad, la preocupación no recae en una disminución de insumos o reducción de costos por nuevas vías. Por otra parte, hay que esperar que también se abatan los costos de la biotecnología.

En la década de los ochenta se tuvieron expectativas desmedidas sobre la sustitución de productos tradicionales por estos nuevos productos biotecnológicos, pero la realidad de la adopción de la biotecnología fue distinta. Se subestimaron los obstáculos científicos y técnicos, y surgieron problemas de comercialización derivados del hecho de que los laboratorios, que habían incursionado en la biotecnología con capital de riesgo, una vez que empezaron a tener éxito en sus trabajos la escala de su empresa les impidió comercializar sus productos y es así que se fusionaron con las grandes compañías de agroquímicos, de semillas, petroleras o farmacéuticas; paradójicamente, algunas de ellas son protagonistas del patrón tecnológico conocido como Revolución Verde, que implica el uso intensivo de químicos, tales como fertilizantes, herbicidas y fungicidas. Por ello, algunas de estas compañías han orientado la investigación biotecnológica más como un sostén de su paquete tecnológico que como una sustitución del mismo. Por ejemplo, lograr la tolerancia de las plantas a sus propios pesticidas, en lugar de obtener una planta que no requiera su uso. No obstante, la elaboración de biopesticidas continúa en desarrollo.

Otro aspecto que no se había evaluado con anterioridad es la desconfianza de los consumidores a adquirir los nuevos alimentos, sobre todo aquellos con algún tratamiento genético.

En los noventa el desarrollo de la biotecnología ha tomado su justa dimensión y los cambios más profundos en cuanto a un nuevo patrón tecnológico para la agricultura se esperan para después del año 2000. [2] Por ahora la biotecnología tiene aportes para las distintas modalidades de desarrollo agropecuario que van desde la agricultura más moderna hasta la tradicional.

Para la agricultura moderna, que comprende un paquete de insumos químicos, maquinaria y riego con el objetivo de lograr el máximo rendimiento para una gran producción orientada al mercado, la genética puede proveer de plantas y animales uniformes. A la agricultura integrada que busca la reducción de insumos químicos, la biotecnología puede contribuir incrementando la resistencia a plagas en los cultivos y promover el uso de biofertilizantes y biopesticidas.

En cuanto a la agricultura orgánica y sustentable, las contribuciones de la biotecnología no son aún muy precisas debido a que por principio no buscan incrementar la producción para el mercado mundial, sino el desarrollo de una producción estable y sustentable para el consumo local, con reducción de riesgos y en concordancia con las estaciones. Es un modelo más complejo y diversificado, donde la interacción de los procesos juega el papel central y se opta más por la prevención de las enfermedades y por el uso de procesos naturales para su erradicación. El uso de biofertilizantes y biopesticidas, así como niveles menos sofisticados de la biotecnología, tales como el cultivo de tejidos, serían de utilidad para contar con plantas sanas. [3]

La Organización Mundial de la Alimentación (FAO) pronostica que hacia el año 2010 el crecimiento demográfico provocará que el asentamiento de la población vaya sobre la tierra con potencial agrícola y ello ampliará la tendencia hacia una producción intensiva de alimentos con tecnologías y prácticas sustentables.

Este planteamiento hace cada vez más apremiante trabajar hoy para el mediano y largo plazos en una agricultura sustentable, entendiendo por ella " ...no un regreso a los métodos pre-industriales; sino a la combinación de las técnicas de cultivo tradicionales que tienden a la conservación, junto con las técnicas modernas. Los sistemas sustentables utilizan equipo moderno, semilla certificada, prácticas de conservación de suelos y agua y las últimas innovaciones en alimentación y manejo del ganado. Con énfasis en la rotación de cultivos, enriquecimiento del suelo, diversificación de las siembras y del ganado y con control natural de las plagas". [4]

Sin embargo, las innovaciones que parten de la biología molecular y de las ingenierías de fermentación y genética no únicamente pueden ser empleadas en un sentido positivo y de avance de la humanidad: también pueden tener un uso bélico.

Biotechnología para la muerte

En 1972 se llevó a cabo la Convención sobre Armas Biológicas y Tóxicas, con el resultado de proscribir de manera permanente su fabricación y uso. No obstante, en ese año todavía no se lograban los avances de la biotecnología de hoy y la manipulación de bacterias y virus para la guerra biológica aún se desconocía.

El peligro reside en que por la naturaleza de estas "armas" no se requiere su almacenaje en grandes cantidades con anticipación, de ahí que cuando el acuerdo se revisa en Génova, en septiembre de 1986, persiste la dificultad del cómo hacer valer el control y vigilancia del mismo; más aún cuando una de sus debilidades es que se permite su producción en pequeña escala con fines de estudios de defensa. "Un gobierno puede justificar casi cualquier tipo de trabajo en agentes biológicos con la excusa de que el enemigo puede pensar en emplearlas". [5]

De hecho, en Estados Unidos el laboratorio Fort Detrik, en Maryland, se especializó en el desarrollo de armas químicas y biológicas hasta 1977; ahora es el Instituto de Investigación Médica para Enfermedades Infecciosas del Ejército de los Estados Unidos. [6]

... se trata del mayor y mejor protegido laboratorio de alta seguridad en el mundo. Aquí, en el marco de proyectos ultrasecretos, los científicos experimentan con los virus y bacterias más peligrosos del planeta, aunque desde los años setenta ya no para fabricar armas biológicas, sino para desarrollar antídotos frente a ellas y, en general, medicamentos contra enfermedades altamente contagiosas. [7]

Inglaterra y Francia también realizan investigaciones en esta línea, sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, estos países no proporcionan información precisa sobre los estudios que contratan a universidades y politécnicos. En 1987 Inglaterra sostenía 750 convenios, de los cuales 65 eran sobre armas biológicas. [8]

Las líneas de investigaciones biotecnológicas de tipo militar son tres. La primera, si bien no tiende a suplantar a los gases químicos, sí busca atacar el sistema neurotransmisor y sobre todo encontrar antídotos menos riesgosos, ya que por ejemplo, el tratamiento convencional para la exposición a un gas nervioso es una inyección de atropina, la cual de por sí es tóxica. La segunda línea consiste en producir las toxinas ya existentes en plantas o animales o elaborar nuevas; por ejemplo, el tétano o venenos de ciertas serpientes o pescados. La tercera línea es producir organismos infecciosos, virus o bacterias de enfermedades contagiosas como el cólera.

El criterio para un buen agente es que produzca la muerte o enfermedad a bajas concentraciones, que sea altamente contagioso y que la población bajo su ataque tenga una mínima inmunidad y no sepa cómo prevenir o controlar la infección.

Cuadro 1. Especies Transformadas por Ingeniería Genética (Marzo. 1992)[H-]

Otra área de interés es producir no sólo organismos que afecten a los seres humanos, sino a plantas y animales. Con esto un país puede perjudicar la economía o la agricultura de otra nación sin tener un conflicto abierto o una sospecha de sabotaje. [9]

Uno de los frenos para el uso de estas "armas" ha sido la imposibilidad de limitar sus consecuencias a la zona de guerra, ya que se pueden diseminar sus efectos por medio del viento o el agua y todavía no se tiene la protección necesaria para el ejército ofensivo o para la población civil.

En cuanto a los límites de tipo diplomático existe una gran preocupación por el reducido alcance que los acuerdos internacionales tienen en un momento dado. Entre el 17 de abril y el 12 de mayo de este año se realizó, en el seno de las Naciones Unidas, la conferencia que debía decidir sobre la revisión periódica o la extensión por tiempo indefinido del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP). El TNP entró en vigor el 5 de marzo de 1970, con una vigencia de 25 años, lapso en el cual se realizaron reuniones periódicas de revisión. No obstante, el tratado no impidió que se siguieran realizando pruebas nucleares. "Entre ese año y 1993 se realizaron mil 27 explosiones nucleares. ¡Una cada ocho días!". [10]

A las cinco potencias nucleares signatarias del TNP: Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña y Rusia, ahora que el plazo venció, les convenía una extensión indefinida del acuerdo a fin de dejar a un lado modificaciones o nuevas definiciones que afectarían sus investigaciones. [11] La propuesta de Indonesia, a nombre de los países no alineados, era prorrogar el acuerdo por tiempo determinado al fin del cual el TNP debiera ser evaluado. "Esta sería la única forma de mantener alguna presión sobre las potencias

nucleares para cumplir su compromiso central en el TNP sobre desarme y ensayos nucleares". [12]

El resultado fue la extensión indefinida del TNP y la declaración, sin carácter obligatorio, de comprometerse con el desarme nuclear. [13] Un día después de la conferencia, China realizó una prueba nuclear y el 13 de junio Jacques Chirac levantó la moratoria de ensayos nucleares y anunció que ésta se reiniciará con una serie de ocho pruebas, el próximo septiembre. [14] Ambas naciones no están dispuestas a abstenerse de pruebas nucleares antes de diciembre de 1996.

La correlación de fuerzas entre las potencias militares deja una gran duda sobre el acatamiento de los acuerdos internacionales en materia de desarme, ya sea que se trate de armas nucleares, convencionales o químicas y biológicas de nuevo tipo. De cuatro de los cinco países que conforman el club nuclear, se sabe que investigan en usos militares de la biotecnología: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Rusia. Surge entonces la pregunta de si bien es legal la investigación en armamento nuclear, desde un punto de vista ético, ¿es legítima para la seguridad de la humanidad?

La situación de México: el problema alimentario

Frente a estos usos de la biotecnología ¿cuál es la posición de México? ¿se tienen las condiciones para la aplicación de la biotecnología con el fin de lograr la soberanía alimentaria?

Las tendencias que se plantearon sobre los logros de la biotecnología en el sector alimentario ciertamente presentan una amenaza hacia la agricultura mexicana por la ampliación de la brecha de productividad entre los rendimientos de la producción interna y aquéllos que rigen el mercado mundial. Sin embargo, en México se cuenta con una capacidad de investigación biotecnológica importante que puede desembocar en aplicaciones para la producción alimentaria, [16] pero, la gran ausente es una política biotecnológica que defina prioridades de investigación y que apuntale estos esfuerzos.

Con respecto a la situación del sector agropecuario, México en este 1995 se encuentra en un callejón sin salida soberana. Es decir, la soberanía y seguridad nacionales están amenazadas por el fracaso de la política de ventajas comparativas aplicada al sector alimentario, que tomó forma en la apertura comercial indiscriminada tanto de granos como de alimentos. Si bien se pensó desde 1982 que la meta de autosuficiencia alimentaria era inalcanzable, los problemas de abasto alimentario serían manejables si podían importarse los alimentos del exterior, ya que los términos de intercambio frente a los costos internos eran favorables.

La estrategia funcionó más o menos, porque el abasto alimentario no llegó a ciertos niveles de la población mientras el país estaba bajo la influencia de los somníferos neoliberales, pero el despertar de 1994 lo enfrenta a un campo mexicano en bancarrota. Las consecuencias de dicha política se manifiestan en un aparato productivo descapitalizado y endeudado, y un mercado interno con una demanda deliberadamente

limitada y, lo más grave, con la incertidumbre de contar con las divisas necesarias para poder comprar los alimentos en el exterior, cuyo precio se duplicó en unos casos o se triplicó, en otros. Hasta ahora el rescate financiero se ha canalizado a quedar bien con el capital especulativo, y las exportaciones no aseguran un flujo suficiente de ingresos para redinamizar la economía.

El Consejo Nacional Agropecuario dio a conocer que la balanza comercial agroalimentaria registró un superávit de 579 millones de dólares, a dos meses de la devaluación; sin embargo, la competitividad lograda por las exportaciones mexicanas es artificial, porque no es resultado de medidas de mediano y largo plazos, y además la pérdida del mercado doméstico de las importaciones no es recuperada con la oferta interna. [17]

En ausencia de una política sectorial de fomento a la producción agropecuaria, de una moratoria a las deudas de los productores del campo y sin los ingresos suficientes para comprar los alimentos en el mercado mundial, la situación del campo y la agroindustria mexicana se han vuelto uno de los aspectos más vulnerables de la seguridad y soberanía nacionales.

México frente a la carrera armamentista

El país cuenta con una importante trayectoria en la lucha contra la carrera armamentista. Por obra de Alfonso García Robles se logró el Tratado de Tlatelolco, que libera a América Latina de la instalación o desarrollo de armas nucleares.

En la revisión del TNP se esperaba una posición más firme por parte del gobierno mexicano en favor del desarme nuclear, sin embargo, ésta no se dio. México aprobó la extensión indefinida del TNP.

La posición de la cancillería mexicana implicó la sumisión a las presiones de Estados Unidos, que desde hace varios años no ocultaba su irritación frente a las iniciativas de México en el ámbito del control de armamentos. [18]

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se esgrime como responsabilidad primera del Estado mexicano la soberanía nacional, y entre otros objetivos se explicita el de "construir consensos amplios y viables en favor del desarme y la no proliferación de armas nucleares y convencionales y combatir el comercio ilegal de armas". [19]

A la luz de los acontecimientos surge la duda sobre la seriedad de este compromiso, si quince días antes México claudicó en "mantener su posición de vanguardia y liderazgo en la causa del desarme nuclear". [20] Cabe plantearse la cuestión de si en materia nuclear, con una experiencia de varias décadas, el gobierno mexicano a últimas fechas adopta una posición tan sumisa, ¿qué se puede esperar frente al problema de las nuevas armas biológicas?

Comentario final

Si pensamos que la seguridad nacional rebasa el campo meramente militar y se amplía al ámbito político y de los derechos humanos, [21] un buen principio es el ejercicio del derecho a la información. Es necesario que la sociedad civil cuente con datos sobre los alcances del armamento a nivel mundial y sobre la posición que frente a la carrera armamentista sostendrá el gobierno.

El país no puede competir en todos los campos de la biotecnología, pero tampoco puede permanecer al margen, menos aún si se cuenta con investigadores de gran nivel. El desarrollo de la biotecnología en nuestro país ofrece alternativas para el problema alimentario, y desde el punto de vista de la seguridad nacional, por lo menos permite tener el conocimiento de por dónde se está avanzando en armas no convencionales. Hasta el momento el rumbo es incierto, en el Plan Nacional de Desarrollo no se ha explicitado ni la política en ciencia y tecnología, ni la política agropecuaria, y el tiempo sigue corriendo.

Como dice Carl Sagan:

Nosotros, los rehenes nucleares -todos los pueblos de la Tierra- tenemos que educarnos sobre la guerra convencional y nuclear. Luego tenemos que educar a nuestros gobiernos. Tenemos que aprender la ciencia y la tecnología que proporcionan las únicas herramientas concebibles de nuestra supervivencia. Tenemos que estar dispuestos a desafiar valientemente la sabiduría convencional social, política, económica y religiosa. Tenemos que hacer todos los esfuerzos posibles para comprender que nuestros compañeros, que los ciudadanos de todo el mundo, son humanos. No hay duda que estos pasos son difíciles. Pero como replicó Einstein muchas veces cuando alguien rechazaba sus sugerencias por no prácticas o no consistentes con la 'naturaleza humana': ¿Qué otra alternativa hay? [22]

CITAS:

Notas

[*] Agradezco la colaboración de Rosa Elvia Barajas, ayudante de investigación del Depto. de Sociología por la información recabada para este artículo.

[**] Profesora-investigadora del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] A. Sasson. Biotechnologies in developing countries: present and future Volume 1: "Regional and national survey". Francia, UNESCO Publishing, 1993.

[2] BIOMUNDI Consultoría. La industria biotecnológica y médico farmacéutica, en hechos y cifras. La Habana Cuba, Ed. BIOMUNDI Consultoría, 1994.

- [3] Haverkort, Bertus y Hienstra Wim. "Differentiating the role of biotechnology", en *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 16. Holanda septiembre de 1993, pp. 3-5.
- [4] J. Reganold; R. Papendick, y J. Parr. "Sustainable Agriculture", en *Scientific American*, junio de 1990, p.72
- [5] Steve Rose. "Biotechnology at war", en *New Scientist*, vol. 113. marzo de 1987.
- [6] United States Army Medical Research Institute of Infectious Diseases, USAMRIID.
- [7] Michael Kneissler. "Laboratorios de pesadilla". en *Revista Muy Interesante*, especial sobre biotecnología, núm. 10, México, 1994, p. 80.
- [8] En Estados Unidos, bajo el Acta de Libre Información, se pueden conocer las prioridades militares en biotecnología a través de la consulta de la lista de investigaciones contratadas por el Departamento de Defensa. Steve Rose, op.cit.
- [9] Ibid.
- [10] Alejandro Nadal. "Armas nucleares: los errores de Gurría. (segunda parte). *La Jornada*, 22 de mayo de 1995, p. 44.
- [11] Alberto Betancourt. "El TNP: desinventar el riesgo". *La Jornada*, 3 de abril de 1995, p. 26.
- [12] Alejandro Nadal. "Armas nucleares: los errores de Gurría" (primera parte), *La Jornada*, 21 de mayo de 1995, p. 54.
- [13] Alejandro Nadal. op. cit.
- [14] "Reanuda Francia ensayos nucleares", *Reforma*, 14 junio de 1995, p. 16 A.
- [15] India, Pakistán e Israel tienen armas nucleares, pero no forman parte del TNP.
- [16] Rosalba Casas. "Las capacidades de investigación biotecnológica en México en el área agroalimentaria. Tendencias durante la década de 1980", en *Sociológica*. núm. 16, UAM-A, mayo-agosto de 1991, pp. 151-182.
- [17] Laura Gómez. "Superávit de 579 mdd en la balanza comercial agroalimentaria", *La Jornada*, 22 de mayo de 1995, p. 36.
- [18] Plan Nacional de Desarrollo. *La Jornada*, 2 de junio de 1995, pp. 23 y 33.
- [19] Alejandro Nadal. "Armas nucleares: los errores de Gurría (segunda parte), op. cit.

[20] Rafael González Franco. Director de Greenpeace-México. El Correo Ilustrado. La Jornada, 10 de mayo de 1995.

[21] Michelle Chauvet. "Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad", Sociológica, núm. 25, UAM-A mayo-agosto 1994, pp. 231-242.

[22] Carl Sagan. Cosmos. México, Ed. Planeta, 1985, p. 330.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Biodiversidad, Biotecnología y Patentes: ¿Problema Ético, Ecológico o de Seguridad Nacional?

AUTOR: Yolanda Cristina Massieu Trigo [*]

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Soberanía Alimentaria y Ecológica

ABSTRACT:

La biotecnología es una novedosa forma de producir alimentos, medicamentos, técnicas para la protección del ambiente y aplicaciones en algunos procesos industriales, como la minería y la petroquímica. Forma parte de la llamada Tercera revolución científico-técnica mundial o Tercera revolución industrial, nucleada en torno a la microelectrónica, que comprende también a los llamados nuevos materiales.

TEXTO:

El estudio de las implicaciones que tiene en la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad es importante, pues con la ingeniería genética las zonas mundiales de biodiversidad (México es una de las principales) son bancos de genes indispensables para esta nueva y naciente área productiva, la agrobiindustria.

No es una novedad el saqueo de este tipo de recursos por parte de los países industrializados en los países de mayor biodiversidad que se ubican en el Tercer Mundo y es común que los materiales se extraigan sin ningún tipo de control ni compensación para el país de origen. Estos problemas se reflejan en las discusiones y reglamentaciones a nivel mundial sobre el patentamiento de seres vivos. Dichas negociaciones se han vuelto más álgidas a partir de que los avances de la ingeniería genética permiten "diseñar" organismos vivientes.

Por lo anterior, el planteamiento de políticas de preservación y protección de estos recursos y de mecanismos regulatorios que permitan su intercambio entre países se vuelve asunto de seguridad nacional. Además hay implicaciones referentes a los riesgos de liberación en el ambiente de organismos vivos modificados genéticamente, situación que no tiene precedente en la historia humana.

Tecnología agrícola y manejo del germoplasma: los antecedentes del saqueo

Existen dos aspectos en los que ya hay impactos significativos de la biotecnología y la ingeniería genética en México: el sector agroalimentario y el de la biodiversidad y el patentamiento de nuevos productos y seres vivos.

Un elemento que ha provocado las modificaciones tecnológicas en la agricultura, además del interés por satisfacer la creciente demanda de alimentos, es la tendencia de los países

desarrollados a mantener el control del mercado mundial mediante el incremento de los rendimientos agrícolas.

A partir de los años cuarenta se da un nuevo estilo de desarrollo tecnológico en la agricultura, conocido como Revolución Verde (RV), que resalta por la aplicación masiva de energía y de una amplia gama de insumos químicos. Esto condujo a una agudización de la polarización entre los productores de los países subdesarrollados, ya que los menos tuvieron acceso a este paquete tecnológico y no la mayoría. Dicha tecnología se difundió a nivel mundial y los principales beneficiarios de ella resultaron las empresas proveedoras de los insumos y equipos. [1]

Este modelo de modernización agrícola implicó el inicio de un saqueo institucionalizado del germoplasma de los países subdesarrollados para almacenarse en bancos construidos para ese propósito en los países industrializados.

Este fenómeno se hizo posible a través de la creación de los centros internacionales para el mejoramiento de variedades vegetales alimenticias originarias de ciertos países tercermundistas, dueños de considerable riqueza genética, como el Centro Internacional para la Investigación del Arroz (CGIAR) y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT). Este último fue creado en México como parte del amplio programa de investigación de la RV, a partir de la fusión del entonces Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y la Oficina de Estudios Especiales, creada para iniciar la participación de la Fundación Rockefeller en la modernización agrícola de México en los años cuarenta.

Lo anterior trajo cambios profundos en la estructura productiva agrícola, ya que las nuevas variedades sólo pueden alcanzar resultados óptimos bajo condiciones técnicas precisas como suelos planos, agua abundante, fertilización adecuada y aplicación de agroquímicos, además de la limitante de ser semillas reproducibles sólo en la primera generación. En México las características agroclimáticas no coinciden con las necesarias para que las semillas rindan todo su potencial.

La homogeneización genética que implican las variedades de alto rendimiento ha traído como consecuencia que, con su aplicación, se dé un proceso de erosión, pues se pierden las características benéficas que produce la diversidad de genes de las variedades nativas. La implantación inicial del modelo: semilla mejorada-riego-agroquímicos en los países subdesarrollados, se corresponde con el proceso de industrialización de éstos y la expansión de las empresas transnacionales en sus economías.

La biotecnología reciente, en contraste con la RV, se basa en la ingeniería genética y la sustitución de herbicidas, insecticidas y fertilizantes químicos por biológicos. Ante la inminente modernización biotecnológica a la que tiene que acceder la agricultura mexicana, lo escaso y desarticulado de su desarrollo tecnológico, así como las profundas desigualdades que la caracterizan, provocan que difícilmente se pueda hablar de un desarrollo autónomo futuro. Ello se agrava si se considera el alto grado de avance

alcanzado ya en los países desarrollados, de manera que se agranda la brecha tecnológica y se hace más difícil su superación.

En el marco internacional, resulta claro que la posición de Estados Unidos es de supremacía indiscutible en cuanto a biotecnología de punta, lo cual ha llevado a este país, ante la pérdida de su liderazgo en otras ramas frente a Japón y Alemania Occidental, a endurecer su posición en las negociaciones comerciales referentes a productos biotecnológicos en las instancias existentes, como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y el actual Tratado de Libre Comercio, TLC.

La nueva revolución agrobiotecnológica coincide con el proyecto económico neoliberal-privatizador que el régimen mexicano actual ha puesto en práctica, lo cual implica una reducción de la presencia del Estado en la agricultura, la privatización de una serie de sus funciones y el logro de una posición competitiva en algunos productos para el mercado internacional, dentro de los cuales se contemplan a las llamadas exportaciones agropecuarias no tradicionales (frutas, flores, peces tropicales). Es en estas exportaciones no tradicionales y en la ganadería donde ya se encuentran usos comerciales de la biotecnología agrícola.

El carácter privado de la revolución agrobiotecnológica [2] es una de las principales diferencias en relación con la RV, dado que esta última fue un proyecto fuertemente impulsado por el gobierno mexicano. [3] Ha sido ampliamente documentado que la RV tuvo tres tipos de efectos:

1. Aumento significativo de la producción de cultivos afectados por el paquete tecnológico;
2. Efectos polarizadores en los órdenes regional y social, es decir, favoreció a las áreas que contaban con agricultura irrigada y a los agricultores mejor dotados con recursos productivos; Y
3. Disminuyó la diversidad genética de las variedades afectadas por las nuevas tecnologías, aumentando su vulnerabilidad, como consecuencia del proceso de erosión genética. [4]

Las empresas biotecnológicas y la agricultura latinoamericana

Las primeras compañías biotecnológicas en Estados Unidos, como Genentech, comenzaron a lanzar productos al mercado en los ochenta. No obstante, la obtención de estas nuevas mercancías no fue tan rápida y muchas pequeñas compañías tuvieron que asociarse a las grandes empresas transnacionales (ET) para sostenerse, cediendo su autonomía y contribuyendo a cambiar el perfil de la industria hacia un modelo más oligopólico y concentrador. Dicha tendencia se profundizó con el crack de Wall Street en 1987, en el cual la industria biotecnológica tuvo mayores pérdidas que el resto, de manera que las grandes ET tuvieron oportunidad de pescar "a río revuelto" y actualmente son las únicas con capacidad de participación en la nueva industria.

Las empresas biotecnológicas provienen de las primeras ET agroalimentarias que entraron a los mercados latinoamericanos, algunos "joint-ventures", sobre todo estadounidenses y europeos (que han tenido que asociarse posteriormente a grandes consorcios), y empresas del ramo químico-farmacéutico que han comenzado a invertir en biotecnología.

Los intereses de estas empresas ante el avance de la ingeniería genética obedecen a que mientras la ciencia humana no sea capaz de crear vida, de fabricar genes, toda la investigación en este campo dependerá del acceso al material contenido en los centros de diversidad fitogenética.

El dominio de la tecnología de punta les permite a las empresas biotecnológicas un control vertical sobre la producción. Entre las que provienen del ramo químico farmacéutico se encuentran Ciba-Geigy, Sandoz, Pfizer, Upjohn, Monsanto y Royal Dutch and Shell. [5]

Un aspecto que ha cambiado en años recientes en la industria biotecnológica, sobre todo en Estados Unidos, es el vínculo que sostiene con las universidades, dado que actualmente las empresas transnacionales tienden a contratar el grueso de la investigación con éstas, lo cual podría cambiar su propia naturaleza. Ahora ya no es el interés científico o la curiosidad académica la que decide qué investigar, sino el interés comercial de obtener nuevos contratos con las empresas, las cuales buscan en la investigación la maximización de sus ganancias.

Hasta los años setenta, la participación de las transnacionales en América Latina no se localiza en todas las etapas de la producción agropecuaria y agroindustrial, sino en aquellas actividades más rentables, principalmente el procesamiento y la distribución. [6]

Las potencialidades de aplicación de la biotecnología se ven moldeadas por los intereses de las ET que la dominan. Un caso es el de la posibilidad biotecnológica de generar especies vegetales que produzcan su propio plaguicida, lo cual tendría repercusiones benéficas tanto en el ambiente como en el abatimiento de costos. Sin embargo, las ET han optado por generar cultivos resistentes a herbicidas, lo cual les permite vender cantidades crecientes de estos productos. [7]

Desde los años setenta hasta nuestros días se ha consolidado la hegemonía de las ET en América Latina, y el actual control que tienen del material genético de la nueva biotecnología -dado que son las principales proveedoras de las nuevas semillas y variedades-, les ha permitido afianzar su dominio. Existen estimaciones de los millones de dólares que el saqueo de genes del Tercer Mundo ha significado a los agricultores estadounidenses. [8]

Por otra parte, la industria de cultivo de tejidos vegetales -técnica de aprovechamiento del germoplasma por excelencia-, se encuentra en manos de ET y universidades del Primer Mundo para las principales especies tropicales. Ello ha conducido, en algunos casos, a la

paradójica situación de que en los bancos de germoplasma de los países industrializados ya hay mayor diversidad genética que en los países de origen, y que en ocasiones estos últimos no logren acceso en estos bancos a materiales recolectados en sus territorios.

La polémica del patentamiento de los organismos vivos

Es en este contexto de creciente privatización, de surgimiento de nuevas ramas industriales y competencia feroz por los nuevos mercados, que el patentamiento de los organismos vivos aparece como un elemento importante para la rentabilidad de las nuevas empresas biotecnológicas.

Lo anterior, combinado con los avances de la ingeniería genética, ha provocado un fuerte debate en torno a la posibilidad de patentamiento de las nuevas especies, provenientes de germoplasmas originales recolectados en los países del Tercer Mundo, lo cual se transforma en un importante punto de definición en las negociaciones que ha implicado la liberalización comercial y la reciente firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

La conservación de la riqueza genética mundial se da por las especies (vegetales y animales) que viven en condiciones naturales, pues ello permite la utilización, combinación y enriquecimiento de las características genéticas ya disponibles.

A la fecha, los avances biotecnológicos han valorizado principalmente a las especies vegetales como materia prima, es decir, a los recursos fitogenéticos, aunque a largo plazo también el germoplasma animal y humano será materia prima industrial. Como recursos fitogenéticos se entiende: variedades silvestres afines, variedades de malas hierbas afines, cultivos primitivos/variedades locales y variedades modernas. [9]

La importancia que puedan llegar a tener estos recursos dependerá de los conocimientos que se tengan sobre una variedad, las condiciones que guardan en su relación con el ambiente y el estado de la ciencia y la tecnología, de manera que los recursos fitogenéticos se incluyan en el germoplasma.

Una de las áreas importantes que ha traído a debate la creciente importancia de la biotecnología en la agricultura es la de la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI). Los países en desarrollo se han visto enfrentados crecientemente con la necesidad de definir políticas al respecto como resultado de: 1) cambio de objetivos de los programas nacionales de investigación; 2) DPI internacionales y negociaciones comerciales; 3) las actitudes cambiantes hacia la propiedad intelectual en biotecnología.

Los países en desarrollo se enfrentan a dos extremos respecto a los DPI: uno, la ausencia de suficiente protección legal de los microorganismos y variedades de plantas y, otro, la insistencia en excesiva protección de DPI. [10]

La protección legal de las innovaciones biotecnológicas ha estado bajo consideración en la última década. Los nuevos bioprocesos y la manufactura de organismos vivos no

corresponden con los sistemas existentes de propiedad intelectual. En muchos países industrializados esto cambió con la extensión de la cobertura de patentes que, para principios de los ochenta, fueron vehículos importantes de la innovación farmacéutica. Luego siguió la protección de patentes a organismos superiores, incluyendo plantas, animales y tejido humano.

Con respecto a la biotecnología agrícola, hay dos mecanismos de DPI relevantes: las patentes y los derechos del agricultor. Una patente es un derecho garantizado por el gobierno a los inventores para excluir a los demás de la imitación, manufactura, uso o venta de una invención específica para usos comerciales por un cierto período, que en los países industrializados generalmente va de 17 a 20 años. Los criterios para elegir un material como patentable son: 1) que sea nuevo e inventivo, 2) que no sea obvio para un especialista en el área, y 3) que sea industrialmente aplicable y útil.

La aceptación final de una patente requiere que el inventor la ponga a disposición del público. Una vez otorgadas, las patentes son territoriales, sólo pueden ser cobradas en el país donde se otorgaron.

Los derechos del agricultor son derechos garantizados por el gobierno a los agricultores para excluir a otros de reproducir o comercializar material de una variedad específica de planta por un período mínimo de 15 a 20 años. Para obtener el derecho de agricultor es necesario que la variedad sea novedosa, distinta de las existentes, y uniforme y estable en sus características esenciales.

Tanto la legislación de patentes como de sistemas de derechos de agricultor contienen previsiones para uso limitado y no autorizado del material protegido. La legislación de patentes incluye una excepción de investigación, que implica que se puede seguir investigando el material sin usarlo comercialmente. En el caso de los derechos de agricultor, el uso del material protegido para obtener nuevas variedades y la explotación comercial de éstas permanece libre. Bajo este sistema, frecuentemente los gobiernos dejan libre al agricultor para que colecte su propia semilla para el siguiente ciclo del material protegido, a lo que se conoce como privilegio del agricultor.

La armonización internacional de las leyes de los derechos de agricultor tiene lugar en la Union Internationale pour la Protection des Obtentions Vegetales (UPOV). La convención de UPOV fue firmada en 1961 y en la actualidad tiene 24 países miembros.
[11]

Las ventajas para las empresas de acceder a los DPI se podrían resumir así:

- Se estimula y salvaguarda la creación intelectual y artística,
- Se diseminan nuevas ideas y tecnologías rápida y ampliamente,
- Se promueve la inversión,

- Se provee a los consumidores con los resultados de la creación e inversión,
- Se proveen oportunidades crecientes para la distribución de los efectos mencionados a través de los países en una manera proporcional a los niveles nacionales de desarrollo económico e industrial.

En cuanto a la política de patentamiento adoptada a la fecha por las potencias, hasta los años setenta la Oficina de Patentamiento y Comercio (OPC) de los Estados Unidos consideraba a los productos naturales como "producto de la naturaleza" y no cubiertos por las leyes estadounidenses de patentes. En 1977 se rompe este precedente y se considera que, si bien los productos naturales no son patentables per se, sí lo son las nuevas formas y composiciones, lo cual es un reconocimiento de que los productos naturales purificados pueden ser considerados como nuevos y patentables.

De seguir esta decisión, las patentes de materiales vivientes estaban garantizadas. La primera patente fue para una bacteria genéticamente modificada capaz de limpiar manchas de petróleo, en 1980. La Corte sostuvo que un microorganismo vivo y hecho por el ser humano podría ser patentado bajo las leyes vigentes al considerarlo como "manufactura". Esta decisión proporcionó un antecedente para decisiones subsecuentes de la OPC en cuanto a patentes de plantas y animales no humanos.

En 1985 se entrega una patente de una variedad de maíz con una cantidad incrementada del aminoácido triptofano y en 1988 se entrega la primera patente de un animal: un ratón diseñado genéticamente con una susceptibilidad uniforme al cáncer, para ser usado en investigación.

En Europa, las leyes de patentamiento de los 17 países miembros de la Organización Europea de Patentamiento (OEP) establecen que no se entregarán patentes a invenciones que sean contrarias al orden y moralidad públicos. El artículo 53b excluye del patentamiento a: 1) variedades de plantas o animales y 2) procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales. Esta previsión no se aplica a procesos microbiológicos o sus productos.

Bajo la Convención Europea de Patentes, en 1981, se garantiza la primer patente a un microorganismo. La primera patente a una planta se logra en 1989, bajo el argumento de que la planta en cuestión no es una variedad. Ratones construidos genéticamente fueron patentados en 1992 bajo argumentos similares, aunque la OEP legisló que el artículo 53b de la Convención no sería aplicable si los beneficios hacia el ser humano superaban el sufrimiento de los ratones.

La industria biotecnológica europea favorece fuertemente la remoción de las exclusiones al artículo 53b. Para adaptar las leyes de patentes de los miembros de la Comunidad Europea (CE), la Comisión Europea ha propuesto un Consejo Directivo de Protección Legal de las Invenciones Biotecnológicas. Con respecto a la biotecnología agrícola, esta directiva visualiza protección para el material biológico, que incluye plantas y animales,

procesos microbiológicos y subsecuentes generaciones derivadas del material biológico patentado. Las variedades de plantas y animales, así como los procesos biológicos esenciales, son excluidos de la protección del patentamiento. La directiva propuesta incluye el privilegio del agricultor: los agricultores pueden usar las semillas de plantas patentadas para resembrar su tierra y usar ganado patentado para renovar sus hatos en su propia granja. Esta directiva propuesta dada a conocer públicamente en 1988, sigue a discusión.

Las consideraciones éticas y políticas proveen una considerable información para el debate público sobre si las formas vivientes deben o no ser patentables. Por ejemplo, el pequeño número de patentes otorgadas para plantas y animales bajo la Convención Europea de Patentamiento (CEP) han sido todas oficialmente impugnadas por varias organizaciones. Más de ochenta ONG han argumentado colectivamente una oposición legal por la patente del "onco-ratón".

El debate en Europa ha tenido dos efectos: 1) ha llevado a la expectativa de que tomará años de litigio antes de que se alcance una decisión final de patentamiento de plantas y animales. 2) Los esfuerzos de la Comisión de la CE para armonizar las leyes de patentes de los países miembros con respecto a biotecnología, a través de una directiva de la CE, han sido significativamente retrasados.

También existe la incertidumbre en los Estados Unidos. La ley de patentamiento de este país no contiene exclusiones específicas y la extensión de su cobertura no incluye la promulgación de una nueva ley. Como consecuencia, el poseedor de una patente puede permanecer largamente inseguro acerca de la validez final de su patente.

Una severa contención en el número de aplicaciones de patentes que esperan ser procesadas en los Estados Unidos ha contribuido a una litigación extensiva en cuanto a patentes biotecnológicas. En 1990, 8 mil 200 aplicaciones biotecnológicas permanecían sin ser examinadas en la oficina estadounidense de Patentes y Comercio. Como la mayoría de las patentes biotecnológicas toman de 3 a 5 años de proceso, las compañías tienen que comenzar a comercializar antes de que se resuelvan las disputas de patentes.

La industria biotecnológica vegetal recurre crecientemente a la ley de patentamiento porque ofrece protección más fuerte que los derechos de agricultor. En 1991, la UPOV fortaleció la posición del poseedor de los derechos de agricultor al eliminar la excepción del agricultor para una "variedad esencialmente derivada", es decir, una variedad predominantemente derivada de otra variedad inicial que retiene la expresión de las características esenciales del genotipo o combinación de genotipos de la variedad inicial. [12]

Una consecuencia del cambio es que el agricultor que inserte un gene único de resistencia a las enfermedades en una variedad protegida por los derechos de agricultor tendrá ahora que pedir permiso del poseedor de los derechos originales antes de comercializar la nueva variedad. [13]

Guardar la semilla de la propia granja es aún una práctica común en los países miembros de la UPOV. Debido a una falta de consenso entre estos países no se puede adoptar ningún nivel mínimo para el reuso por los agricultores de sus semillas cosechadas. La Convención de 1991 permite a los gobiernos nacionales hacer excepciones al decidir si concede o no a los agricultores el uso de una variedad protegida por los derechos de autor para propósitos de propagamiento en sus propiedades. [14]

Hasta ahora, la mayoría de los miembros han firmado la UPOV de 1991, pero ninguno la ha ratificado todavía. Las principales diferencias entre las dos actas UPOV derechos de agricultor y la Convención están resumidas en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Comparación de los Derechos de Agricultor[H-]

El caso de México: el proyecto de Ley de Protección de Variedades de Plantas de 1991

En México se promulga una nueva ley de patentamiento en 1991, acorde con el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC). En la legislación anterior no se permitía el registro de patentes de organismos vivos, mientras que en el Artículo 20 de la presente ley éste ya está autorizado. [15]

En el TLC se establece que queda a criterio del gobierno mexicano el patentamiento de seres vivos y que se puede recurrir al sistema de UPOV. [16] Sin embargo, México optó por liberalizar el patentamiento a todo tipo de formas vivas, lo cual da que pensar si se considera el trato que se ha dado en el país a los recursos naturales. Es por ello que en 1993 se pone a discusión entre los distintos sectores involucrados el Proyecto de Ley de Protección de Variedades Vegetales, para contrapesar la libertad de que cualquier recurso vegetal mexicano y las variedades que se obtengan de él puedan ser patentados sin ninguna restricción [17]

En dicho proyecto, siguiendo los lineamientos de UPOV, se considera que para que una variedad sea protegible debe ser: nueva, distinta, estable y homogénea.

Este intento de protección, que aún no ha sido aprobado, se enfrenta a las presiones de Estados Unidos y Canadá, que pretenden que México se incorpore rápidamente a sus sistemas de patentamiento de seres vivos, lo cual implicaría que México debe aceptar solicitudes de patentamiento para todos los géneros y todas las especies.

Dicho proyecto de ley contiene salvedades para el uso de los materiales protegidos para investigación. Se establece que el período de protección debe ser menor de 20 años. Ante la indefensión de muchos agricultores mexicanos, sobre todo los más pobres e indígenas, que no conocen de este proyecto de ley (no están entre los sectores consultados), surge la reflexión sobre el destino de variedades que muchas veces se han cultivado y mejorado por generaciones, si éstas tienen algún gene valioso e interesante para las ET biotecnológicas.

Conclusiones

Los elementos hasta aquí vertidos dan una idea de la importancia y complejidad de los intereses económicos y estratégicos, de mediano y largo plazos, alimentarios y tecnológicos, que están detrás de la polémica mundial del patentamiento de los organismos vivos.

El abandono y descapitalización en que se encuentra el agro mexicano ha conducido a que se agudice la dificultad para lograr una generación de biotecnología propia y adecuada, que considere el aprovechamiento racional de los (hasta ahora) abundantes recursos fitogenéticos.

Un país como México, con una agricultura en crisis y fuertes problemas alimentarios y ecológicos, está en la necesidad de regular el acceso y uso de sus recursos fitogenéticos. Si se considera que la mayoría de ellos está en el sureste del país, donde la reciente insurrección armada chiapaneca ha hecho pasar a segundo plano el destino de estos recursos, el problema cobra matices de seguridad nacional.

Quizás muchos de estos recursos sean destruidos sin que se haya investigado siquiera su utilidad y previsiblemente el gobierno le dedicará menos atención a evitar el saqueo y a regular su acceso, ante los fuertes problemas de gobernabilidad en la zona. Ello al margen de las consideraciones éticas en cuanto a la manipulación humana de la vida que permite la ingeniería genética, a un nivel sin precedentes en la historia, y que lleva a cuestionar el papel de la ciencia de la vida en la sociedad.

CITAS:

Notas

[*] Profesora-investigadora del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] C. Hewitt. La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970. México, Siglo XXI Editores, 1978.

[2] P.M. Rosner. ¿Revolución de la biotecnología o tercera revolución agrícola?, en Breviarios de la investigación, núm. 14, México, UAM-X, 1990.

[3] R.E. Barajas. "Biotecnología y Revolución Verde. Especificidades y divergencias", en Sociológica, núm.16, año 6. UAM-A, 1991.

[4] G. Otero. "El contexto global del análisis de impacto de las biotecnologías en la agricultura", en W.R. Jaffé. (Editor). Análisis de impacto de las biotecnologías en la agricultura: aspectos conceptuales y metodológicos. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. Costa Rica, 1991.

[5] F. Torres. La segunda fase de la modernización agrícola en México: un análisis prospectivo. Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 1990.

[6] G. Arroyo. "La biotecnología y el análisis de las cadenas o sistemas agroalimentarios y agroindustriales", en *Economía. Teoría y práctica* (UAM, México), núm. 9, 1986.

[7] Y. Massieu. "Plaguicidas y biotecnología. El poder multinacional", en *Sociológica*(UAM-A), núm.16, año 6, 1991.

[8] J. Kloppenburg. *First the seed. The political economy of plant biotechnology*, USA, Cambridge University Press, 1990, pp.167-168.

[9] FAO Situación jurídica de las colecciones base y activas de recursos fitogenéticos, Roma, FAO-CPGR-87-5. Enero, Roma, Italia, 1987.

[10] Jeroen Van Wijk, J. Cohen y J. Komen. *Intellectual property rights for agricultural biotechnology. Optiom and implications for developing countries*. International service for National Agriculture research (ISNAR). La Haya, Holanda, p. 1, 1993.

[11] *Ibid.* pp. 34

[12] UPOV International Convention for the Protection of New Varieties of Plants. December 2, 1961 as Revised at Geneva on november 10, 1972, on october 23, 1978 and on march 19, 1991. UPOV Publication núm. 221E. Geneva: Union International pour la Protection des Obtentions Vegátales. Suiza, 1991.

[13] J.H. Barton y W.E. Siebeck. *Intellectual Property Issue for the International Agricultural research Centers. What are the options? Issues* (Washington, D.C.: World Bank Secretariat), in *Agriculture series* núm. 4, 1992.

[14] UPOV, *Op. Cit.* Art. 15-2, 1992.

[15] R. Pérez Miranda. "Las nuevas tecnologías y la ley mexicana de propiedad industrial de 1991", en *Alegatos* (UAM-A, México), núm. 20, enero-abril, 1992.

[16] Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Cap. XVII, México, pp. 483-516, 1993.

[17] Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Proyecto de Ley de Protección de Variedades de Plantas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1993.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: El Paradigma del Estado Mexicano en el Nuevo Período

AUTOR: Augusto Bolívar Espinoza [*], Luis Méndez Berrueta [*]

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

ABSTRACT:

El sistema político mexicano moderno mantendrá su cohesión, en gran medida, gracias a que el conflicto se ha desplazado de la lucha por el poder a lucha en el poder donde juega un papel preponderante el partido único, el PRI, como cancha de la disputa cuya conformación será en sus inicios y continuará siéndolo posteriormente, en alguna medida, la de una federación de grupos de presión, fracciones regionales, partidos en ciernes, que tuvieron una clara ubicación económica y social en el inicio de la Revolución y que posteriormente representarán nuevas condiciones sociopolíticas.

TEXTO:

El carácter especial de la coyuntura de 1994, la necesidad de reconstituir o variar substancialmente el sistema de dominación y el orden social también singular vigente por más de cincuenta años, así como la forma y alternativas no ortodoxas del sistema político posibles de construir muestran, en forma fehaciente, que México constituye:

un caso, en sí mismo, susceptible de conformar una categoría de análisis generalizable a otros procesos más que un problema que puede ser analizado con categorías externas, derivadas de procesos diferentes de relaciones sociales como son los ocurridos en los países desarrollados [1]

Expresión de lo cual son, entre muchos aspectos, diversas instituciones y prácticas políticas específicas que se denominan en términos singulares como: charrismo, "mordida", "tapado", "cargada", "caballada", "concertaciones", etc., por nombrar sólo algunos de los conceptos -tipos ideales- que ayudan a describir el sistema político mexicano.

Desde hace más de veinte años México aparece, entre los estudios europeos, como: el "terreno de caza favorito para los que rastrear una democracia surgida espontáneamente de un antepasado autoritario", o, como un ejemplo claro de un "partido hegemónico-pragmático"; o, asociado a la idea de un "pluralismo unipartidista" o de una "democracia unipartidista". Todos estos intentos demuestran el fracaso de encapsular a México en categorías clásicas, en todo caso, se le podría denominar en cuanto sistema político como una "democracia esotérica" que funciona bajo la égida de un "partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que sigan siendo lo que son"; características que le habrían permitido permanecer en el poder por décadas y que

lo hacen merecedor a "dos elogios: uno, su capacidad de inventiva, y el otro, la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil". [2]

Los elogios de Sartori dirigidos al PRI, después de 1994, parecieran todavía justificados si se considera que en las elecciones presidenciales de agosto del mismo año, pese al desprestigio en que debería haber caído el Partido Revolucionario Institucional, con la previsible pérdida de adeptos logra -en las peores condiciones y en las más limpias elecciones del país desde siempre- un claro triunfo a pesar de su posible cuestionamiento. No es menos cierto que el Partido único está lejos de tener la consistencia ya hace tiempo debilitada, que aparentemente tenía en noviembre de 1993, cuando el Presidente de la República anunciaba en su penúltimo Informe que: había que consolidar los cambios; saludar el éxito en las negociaciones con Estados Unidos que culminaron con la firma del TLC y, aceptar sin réplica la inminente sucesión determinada, al más viejo estilo priista, mediante el tradicional dedazo. [3]

Los hechos que se desencadenaron, después de la coyuntura de enero de 1994 mostraron, por una parte, la decadencia creciente del sistema político mexicano, pero al mismo tiempo revelaron, hasta el día de hoy, su fortaleza. El paradigma de sistema político mexicano se resiste a morir quizás por la fuerza de cohesión interna que se originó a causa de condiciones especiales que se abrieron a principios de siglo. Para poder discernir qué tan nuevo es el orden político que pugna por imponerse es necesario destacar los rasgos esenciales de la estructura política mexicana y ver qué tanto se aleja el presente de esta forma tan consistente y pertinaz aún después de las reiteradas muestras de su deterioro, cuestión que se tratará de esbozar en lo que sigue.

Relación social y el sistema político

El Estado que surgió en la Revolución, es decir, "la" relación social primordial y contradictoria -querida" y "aceptada"- que dio sentido, razón y legitimidad al nuevo orden y cuya gestión y desarrollo demoró cerca de cincuenta años en devenir en la década de los cuarenta: "orden legal", después de más de treinta años de autoritarismo porfirista, fue el resultado de una lucha cruenta y fratricida enclaustrada en la contradicción de satisfacer los intereses básicos de millones de mexicanos en un esquema dependiente de reproducción capitalista en construcción. Estas características básicas generales, únicas en el mundo, dieron por resultado un modelo especial y ejemplar de acción política aún vigente a pesar de los sucesos desencadenados después de enero de 1994. Claro está, las condiciones que hicieron posible el sistema político mexicano así como las instituciones que se consolidaron en su desarrollo, desde hace mucho vienen siendo puestas a prueba por el tiempo y por las nuevas características del mercado internacional y, por lo tanto, con la necesaria adaptación de las instancias nacionales a este proceso.

Los modelos de sistemas políticos: estalinista, fascista, los frentes populares o el estilo liberal, de los países capitalistas desarrollados, modelos internacionales de la primera mitad del siglo veinte, son contemporáneos con la experiencia del Estado mexicano, donde la relación, por ejemplo: desarrollo, sistema político; partido, gobierno; partido-clases sociales encontrará características totalmente disímiles pero también

paradigmáticas. La relación de dominación mexicana si bien guarda importantes similitudes con los modelos clásicos, si se consideran aspectos separados de los sistemas, como por ejemplo: el nacionalismo mexicano respecto de nacional socialismo; el ser producto de procesos revolucionarios; la relación partido único burocracia parecidas al caso soviético; para nombrar algunas, también guarda enormes diferencias y ausencias, como: la relación entre ejército y partido tanto en Alemania como en la Unión Soviética y que, en el caso mexicano, manifestará diferencias notables. También, en este caso, la coyuntura de enero de 1994 no cambiará radicalmente las relaciones más importantes al interior del sistema de dominación entre presidencialismo, partido y burocracia, pero si pondrá en evidencia su quebranto.

En desmedro de un esquema "clasista" de representación el sistema mexicano enajenó ideológicamente en el "pueblo" y la "nación" la lucha por la consecución de los intereses de clase y, prácticamente, convierte a los partidos de representación de clase o, en comparsas o, en grupúsculos casi inexistentes. Esta situación no sólo va a perdurar hasta la actualidad sino que afectará no sólo a la concepción ideológica de los aparatos del Estado o del partido único sino que permeará todas las instancias políticas y el conjunto de las acciones más cotidianas de la sociedad. La lucha por los intereses de clase, no se pierde sin embargo, se da al interior del sistema en medio de múltiples mediaciones que constituyen el carácter de singularidad del sistema mexicano; éstas se manifiestan no sólo en la contradicción entre Estado sociedad civil sino también, y quizás con mucha más fuerza, al interior de los aparatos de gobierno como lo expresa meridianamente la coyuntura de 1988 o, posteriormente, las rupturas producidas en el centro del poder en 1994 de las cuales la más significativa, se revela en el asesinato de Donald Colosio en marzo de 1994.

La situación de homogeneidad y monopolio de las formas de ejercer política comienza a variar desde los inicios de los ochenta donde partidos como el PAN y luego el PRD se convertirán en alternativas reales para acceder al poder y por lo tanto instancias formales de posiciones, sino de clase, posturas cualitativamente diferentes de la concepción general de los gobiernos posrevolucionarios, lo que permitirá, desde los inicios de los años noventa, cambios significativos en los mecanismos de reproducción política del sistema, aunque no definitivos si definatorios de la época que se avecina: mayor control electoral, modalidades diversas de elegir los precandidatos, discusión política abierta, etcétera.

Por otra parte, los gobiernos posrevolucionarios no pudieron, o no quisieron siempre, defender el carácter popular de la misma, entre otras cosas a causa de una limitada, desigual y deformada representación de clases, y por una presión cada vez más severa, oscurantista e ideológica, que minimizó la ideología y la participación popular. Esta situación propició gobiernos caracterizados por el consenso pasivo, capitalizado por una burguesía emergente, que ha exigido bajos salarios, control obrero y proteccionismo, a cambio de la promesa de una inversión industrializadora. Entre otros factores, es por esto que la burocracia no siguió el modelo Weberiano y la forma de cooperación y alianza quedó más bien íntimamente ligada al acuerdo aceptado en 1940, acuerdo que emparará

toda la actividad política, de todas las clases y de sus representantes directos e indirectos, incluidos especialmente los llamados sectores independientes.

Publicidad del Estado

La diferenciación entre lo público y lo privado, en México, ha recorrido un largo camino que se inicia en la revolución que rompe con una estructura tradicional en la que el espacio público y el dominio que ejerce y representa está restringido a formas de adscripción y mandato similares a las formas monárquicas pero en realidad no siendo más que el resultado de una forma de dominación caudillesca, autoritaria, legitimada por un naciente nacionalismo prohijado por la lucha contra fuerzas extranjeras y conservadoras: el porfiriato.

La construcción del orden público y privado después de una revolución será un proceso arduo y complejo, entre otras cosas por que se lleva a cabo en un proceso de desarrollo capitalista dependiente e incipiente que impide que las funciones más generales no estén todavía claramente establecidas dado que la sociedad misma se encuentra en reestructuración guardando grandes nichos de relaciones sociales heredadas del pasado algunas de las cuales pervivirán sin mucho problema hasta fines de siglo, una muestra no aislada de esto será Chiapas, en cualquiera de los sentidos que quiera ser considerada: económico, político, social, cultural, etcétera.

Hablar de "espacio público" o de "esfera pública" significa, en primer término considerar la manera en que se encuentran clasificadas las actividades fundamentales en una sociedad diferenciada, de acuerdo a una representación de finalidades colectivas de la vida social. Esta clasificación y esta representación no deben nada al azar o a lo arbitrario; ellas resultan de características dominantes de las relaciones sociales, al punto que se puede distinguir -en función de sus características- formas históricas variadas... [4]

Las "relaciones sociales" de una sociedad escasamente diferenciada hasta la posguerra, dominantes en el caso del México contemporáneo, están lejos de ser transparentes. [5] Siendo que en los países desarrollados las relaciones sociales aparecen nítidamente destacadas es posible distinguir con cierta claridad lo que le corresponde a la esfera de lo privado y lo que corresponde a lo público. En el México de los cuarenta la constitución del nuevo orden y por lo tanto la distinción entre lo privado y lo público comienza a ser posible después de haber estado confundidas en largo tránsito de la era autoritaria de Porfirio Díaz hasta el advenimiento de el General Cárdenas, es decir, por casi cincuenta años; baste para confirmar este hecho la redacción de los artículos 45 y 46 de la Constitución, antes de ser reformado por Miguel de la Madrid en 1983, donde el legislador se ve obligado a distinguir las obvias diferencias entre estas esferas. [6]

El orden establecido, desde los años cuarenta, en el ámbito del ejercicio del poder sólo distingue en forma "pálida" las esferas de lo privado y lo público, las "revelaciones" por todo el mundo conocidas desde siempre y aceptadas por la fuerza de la costumbre después de la coyuntura de 1994, respecto a la profunda imbricación entre intereses privados y públicos no hace más que mostrar que pese a que México ha transitado desde

hace décadas por el proceso de industrialización y capitalización de su economía persisten, en forma predominante, las formas tradicionales, casi cortesanas en la ejecución y delegación de las funciones públicas; el caso más simbólico que ejemplifica esta cuestión es quizá la nominación de Manuel Camacho Solís como Delegado de la Paz en Chiapas, sin que medie ningún procedimiento prescrito por la legislación vigente y a consecuencia de arreglos políticos no formales en el seno del poder; la designación de José Córdoba Montoya a la cabeza de una instancia presidencial establecida a su medida sin mediación de justificación administrativa sólida y el manejo posterior donde se confunden los asuntos privados con los públicos es otra de las casi infinitas muestras de falta de formalidad en el ejercicio del poder que aún todavía subsisten. [7]

En una sociedad de relaciones sociales diferenciadas y especialmente en el dominio del ejercicio del poder la "esfera de lo público" no es la sola dimensión de "lo público". En la medida que el ámbito de relaciones sociales de donde emerge el Estado se encuentran hegemonizadas por la burguesía y que el tipo de "relaciones comerciales" y de su "información" (no sólo de ellas específicamente sino todas las derivadas del manejo racional de los asuntos públicos que restringen la vida privada a lo cotidiano), requiere, de normas que aseguren su funcionamiento y para ello, un sujeto que las asegure, en esa medida, emerge la "esfera del poder público". El "espacio público es entonces políticamente orientado por el rol reconocido a una administración y a una armada permanente que representa una forma de poder ininterrumpido, racional y "tangible".

"El análisis propuesto por J. Habermas conduce entonces a considerar los mecanismos de estatización del espacio público, el término Estado, 'no refiriéndose más a una corte asegurando una función de representación y rodeando a una persona investida de la autoridad, sino a un funcionamiento, regido según ciertas competencias, de un aparato que monopoliza un ejecutivo legalizado'... "Reencontramos aquí entonces la cuestión de la diferenciación de un dominio de actividades especializadas y de aparatos correspondientes. Pero como efecto de procesos sociales múltiples, en sus dimensiones, económicas culturales, es decir, técnicas (...) Se la reencuentra sobre todo como construcción de una representación de la organización ideal de la sociedad". [8]

La falta de determinación de la "publicidad" en el caso mexicano hace que el enfrentamiento entre lo público y lo privado sea difícil de objetivar, así como las formas y sujetos del enfrentamiento: "lucha de clases" o, si se prefiere, conflictos entre los intereses de los individuos, personas, sujetos, estratos, grupos, movimientos o partidos frente a un supuesto "interés general", que a veces es bastante difícil de discernir.

Contradicción y pactos

La característica preponderante del sistema político mexicano después de cruentas luchas fratricidas es la de establecer pactos de gobernabilidad explícitos o implícitos. Desde mucho antes pero principalmente desde los años cuarenta la política se regirá por un complejo sistema de compromisos en cuya cúspide se ubicará las formas de acuerdo al interior del partido único en las que destaca en primer término la constitución de los sectores y la marginación de las Fuerzas Armadas, pero también un complejo sistema

regional y una política de cooptación de las agrupaciones ajenas al partido sean estas grupos de presión, asociaciones patronales o cualquier tipo de organización civil; todos estos elementos regidos, en última instancia, por el caudillo mayor: el presidente de la república.

El pacto entre clases antagónicas, la hegemonía del PRI y la estabilidad política surgida de la Revolución, no significan, sin embargo, ausencia de lucha de clases ni menos suplantación de ella por el simple acuerdo entre burocracias desprendidas de sus bases. Los pactos no serán entonces exclusivamente entre la burocracia sindical y una burocracia gobernante. Estas burocracias serán la excrecencia, íntimamente ligada al comportamiento de las clases, derivada de una revolución popular triunfante, que mantiene vivos los fantasmas de su origen, aunque éstos cada vez más, sean vistos con escepticismo por algunos sectores de las clases medias y populares. El liderazgo por más externo que aparezca, al mantener su control, indica también, a lo menos, el nivel de conciencia de los representados. Los pactos, por más cupulares que sean, son tales en la medida en que más allá de las formas, se traducen en norma, en regla general del ejercicio político y transitan hasta las relaciones sociales más alejadas del control político. En este sentido, la revolución hecha institución, no posterga la lucha de clases, sino le da cauce, le define su rumbo y parámetro, y permite, incluso, engañar a generaciones de pensadores marxistas que a lo largo del tiempo desplazarán la lucha de clases por la tradición aparentemente obvia entre el Estado y la sociedad civil.

La contradicción entre las clases llega a su auge como confrontación y protesta hacia la década de los cuarenta, de ahí en adelante quedará sumida y subordinada, en general, a un patrón de acumulación que ha perdido todo pudor socialista. La pérdida de influencia del Partido Comunista, producto tanto del acoso y persecución política, como de los errores propios derivados de una concepción "etapista" de la historia; el fracaso del Frente Popular como alianza entre partidos; las influencias como modelos de estado, del nacional socialismo y el estalinismo, excluidas del proceso de formación del Estado; la pesada herencia de una revolución popular triunfante; la incapacidad ideológica y económica de una derecha arcaica, se confabularon para que la clase trabajadora no pudiera desarrollar su lucha sino al interior o muy vinculada a los aparatos de los gobiernos surgidos de la Revolución. En general, una característica del Estado Mexicano es su centralidad, su capacidad para ostentarse como el ámbito de la política. La marginalidad es la muerte, la no política, la civilidad intrascendente.

Los "desvíos" o "traiciones" a un proceso que debiera ser monopolio de los desposeídos no serán más que manifestaciones de la adecuación realista de los pactos al carácter capitalista, que la Revolución nunca pudo o quiso perder. Serán el resultado del peso político relativo que los diferentes sectores tendrán en los momentos en los que se define el rumbo del país. Más allá de la aparente estabilidad en sí misma, se distinguen las sordas luchas que se han librado para mantener la continuidad de un sistema que se impone más que por la fuerza por un complicado aparato de mutuas conveniencias.

En el proceso político iniciado con la Revolución pueden distinguirse grandes períodos, en los que se manifiestan estilos y formas de dominación en los cuales el crecimiento, el

gasto público y las remuneraciones expresan, simplificada, un eficaz y flexible sistema político (Cuadro 1). [9]

Cuadro 1. Salario Mínimo. Gastos Federales por Período Histórico[H-]

El Cuadro 1 expresa, cuantitativamente, períodos de dominación política que pudieran ser caracterizados tentativamente, para los fines que persigue este artículo, de la siguiente manera:

- a) Lucha revolucionaria (1910-1917).
- b) Lucha fratricida por el poder entre las fracciones revolucionarias (1917-1924).
- c) Inicio del proceso de institucionalización y formación del Estado de la Revolución (1925-1934).
- d) Consolidación del Estado y el pacto nacional (1935-1940).
- e) Traducción del pacto nacional como ahorro para la industrialización: las condiciones del Estado de bienestar (1941-1959).
- f) Acumulación de capital, expansión y control político: el Estado de bienestar (1960-1975).
- g) Las condiciones de la modernización y la crisis del Estado de Bienestar (1976-1982).
- h) La transición a la modernidad que va de 1982 hasta 1994, que puede ser subdividido en: La transición a la modernidad sin ideología (1982-1992) y la construcción de la ideología de la modernidad (1991-1994) y.
- i) El inicio de un nuevo período (enero de 1994...).

En todos estos períodos se muestra cómo la relación crecimiento-participación en la riqueza no están asociadas, necesariamente en forma positiva, de lo que se deduce que, en los casos que esto no sucede, existen políticas específicas que pudieran estar condicionadas por situaciones especiales de conflicto entre los intereses de clase.

Los gobiernos y la competencia política

La Revolución Mexicana fue el producto de un profundo y extenso movimiento popular que cambió las reglas del ejercicio del poder y en ciertos momentos la estructura productiva; y, a la inversa, los cambios en la estructura productiva como consecuencia de una más intensa inserción en el mercado mundial produjeron situaciones que propiciaron la insurgencia de diversos estratos de la población perjudicados por estos cambios y cuya responsabilidad era atribuida al gobierno central, como fue por ejemplo, el caso de las

fronteras militarizadas y el cambio en las relaciones de producción en las haciendas en el norte del país. [10]

Con la institucionalización del "Partido de la Revolución" a principios de los cincuenta y ya convertido este espacio político reducido a fines electorales, dejando la función de gobierno fundamentalmente a la burocracia, los movimientos sociales que participaron en la revolución también estarán encajonados en una compleja red que mezcla sindicalismo, corporativismo y oficialismo: los partidos que no se incluyeron en la federación de grupos y asociaciones de diferente tipo que contribuyeron al Partido único deberán, como dice Sartori", [11] reducir su existencia inofensiva a negociar alternativamente con el gobierno; las formas extremas de oposición no institucionalizada, como la guerrilla, estarán arrinconadas en acciones marginales relativamente fácil de controlar por los gobiernos posrevolucionarios.

La acción de grupos o partidos independientes del partido único sólo tendrán una presencia relevante a partir de los ochenta y se expresarán claramente en 1988; a principios de los noventa estas fuerzas recobrarán nuevos ímpetus en la disputa por el poder como lo muestran los sucesivos triunfos electorales de la década de los noventa del Partido de Acción Nacional. [12]

El carácter popular y capitalista del proceso mexicano convirtió a los gobiernos priistas - después de sus experiencias, militares, regionales y caudillistas- en vértices de la política, en punto de convergencia de las demandas e intereses de las clases, en la única posibilidad real de concreción de los pactos nacionales, en garantía de disciplina y estabilidad. Hasta fines de los años ochenta y principios de los noventa esta situación no había cambiado sustancialmente prueba de ello es que sólo en 1991 se impulsan mecanismos que intentan reemplazar parte importante de las funciones del PRI a través del Programa de Solidaridad y en agosto de 1994 todavía aparecerá como primera mayoría nacional.

El monopolio de la política exterior por parte del PRI y de los gobiernos priistas, por requerimientos internos y por la presión exterior, ha configurado un perfil cada vez más definido: nacionalista, en defensa de la soberanía y autodeterminación y opuesta a los sistemas que condenan a las naciones a retornar a formas políticas retrógradas y oscurantistas. La razón de esta línea, tiene que ver con la historia y los orígenes del México contemporáneo, pero también con la razón de Estado ligada a la seguridad nacional y la permanencia del proyecto del Partido Institucional como garantía frente a la intervención extranjera. A la altura de los noventa la posición de México se mantiene en lo sustancial aunque no con la vehemencia del pasado.

El proceso posrevolucionario ha permitido diversos estilos de gobiernos que han ensayado alternativamente formas de pactos y participación entre los diversos sectores de clases. En la década de los cuarenta se inaugura una forma de participación política que borra a la "clase" del lenguaje de la revolución y la sustituye por el "sector" con lo que inaugura una serie de modalidades de acuerdos que estarán en la base del mantenimiento del orden. Los pactos tanto implícitos como los explícitos serán la característica básica

del sistema; estos se harán más frecuentes y necesarios a medida que la cohesión interna disminuye, cuestión que sucede notablemente a partir de 1987 y que se revela en el establecimiento del PASE, acción que manifestará la presencia preponderante de los sectores más dinámicos de la burguesía nacional.

Los gobiernos posrevolucionarios no sólo controlarán la política sino el origen y destino de la fuerza de trabajo; proceso que tendió a consolidarse con los años y con ayuda de las especiales condiciones que ofrecieron la coyuntura nacional de un Estado que inaugura su proceso de industrialización y el importante proceso de transformación del mercado interno nacional, que permitieron al general Cárdenas inaugurar un estilo político sin precedentes. Son varios los indicadores que muestran la decadencia de este procedimiento, la cual se hace evidente en el primer recorte de burócratas en 1985, práctica que se continuará empleando y aún con más fuerza en 1995, después de la crisis de la devaluación.

Son varias las etapas que atraviesan los gobiernos mexicanos en las que se van a combinar, en formas específicas, el crecimiento económico que será casi siempre creciente, y el reparto de la riqueza: mientras en algunos momentos el crecimiento nacional acompañará el mejoramiento social otras veces sucederá lo contrario y otras descenderán o ascenderán juntos. Sin embargo, en la década de los ochenta ni los intereses de las grandes mayorías, a pesar de los esfuerzos hechos en el período de Estado de bienestar, están totalmente satisfechos y, al contrario, comienza un proceso de reversión que ya no asocia capitalismo con bienestar social sino capitalismo con competitividad; el ensayo de este proyecto se verá reflejado ideológicamente en el Liberalismo-social, ensayo de corta duración que todavía en 1995 no se resiste a morir (Cuadro 1). [13]

Los gobiernos emanados de la Revolución no pudieron escapar a la lógica del capital, al contrario la impulsaron con fuerza sobre todo después de 1940; tampoco pudieron renunciar fácilmente y sin consecuencias a los avances ideológicos en materia de derechos de la nación, del individuo y de justicia social expresados en la Constitución de 1917; asimismo no les fue posible cambiar su política exterior. En la década de los noventa nadie niega la necesidad de incrementar el carácter capitalista del proceso económico mexicano ni aún los sectores socialistas y la Constitución ha sufrido tantas modificaciones que bien pudiera considerarse como una nueva carta fundamental, del mismo modo sucede con la política internacional, ahora menos enfática en la defensa de procesos políticos distanciados de la hegemonía de los Estados Unidos.

En el modelo mexicano permanecieron como componentes imprescindibles ideológicos: las prerrogativas populares exigidas en la Revolución de 1917, la independencia nacional, la lógica del capital íntimamente relacionados a un partido único ligado y funcional a los gobiernos -pero cuya esencia era totalmente diversa de la "dictadura del proletariado", el "nacional socialismo" o a los "Frentes populares"- circunstancias que en definitiva crearán un sistema de dominación que, entre otras cosas, hasta la década de los noventa no había renunciado -aunque institucional- a su carácter revolucionario; la ideología del

liberalismo social implementada por Carlos Salinas de Gortari pretendió sellar este abandono.

El centro del poder: el presidencialismo y el partido único

A fin de conjugar las profundas contradicciones entre intereses contrapuestos, todavía muy vivos en los años veinte, se irá diseñando un centro del poder constituido por la conjugación de una compleja relación entre presidencialismo, partido único, burocracia (administración y bolsa de trabajo) y corporativismo de los trabajadores enmarcado en la lógica del ascenso político y el beneficio personal.

Hasta fines de los años setenta la concentración del poder se dará en forma explícita y evidente en un marco de legalidad e institucionalidad. El ejercicio monopólico de la violencia física será claro y se recurrirá fundamentalmente a las instituciones que por ley están encargadas de administrar la ley: Ejército, gobernación y las distintas policías locales o especializadas. Tanto en el movimiento estudiantil del 68, como en la persecución de la guerrilla o la intervención del ejército en Chiapas no será necesario recurrir en forma habitual y permanente a mecanismos que de alguna manera no estén contemplados en la legislación.

El presidencialismo aparece en este esquema como la figura legal y legítima: encarnación del poder; en un principio, se presenta como la metamorfosis del tradicional caudillismo que pervivió durante todo el siglo XIX y principios del XX, no sólo, como forma de presión esporádica sino ahora institucionalizada como expresión suprema de ejercicio del poder, como lo manifiesta el papel jugado por Juárez, Díaz, Obregón, Calles y Cárdenas, principalmente. Posteriormente la institucionalización del partido de la revolución buscará formas de sucesión presidencial más cercanas a una realidad en la que los caudillos han dejado de tener la relevancia del pasado para adecuarse a la creciente burocratización e institucionalización del sistema.

La sucesión con posterioridad a Cárdenas requerirá de mecanismos más cercanos a la monarquía que al sistema de reemplazo constante de nuevos caudillos más fuertes o más sagaces, en esta situación la herencia en el traspaso del poder no estará fundada en la legitimidad que otorga la ley divina sino más bien en la sabiduría del mandatario que se va y quiere perpetuar afanosa e inútilmente su mandato en el hombre de su máxima confianza.

La crisis del esquema de sucesión presidencial se manifiesta por primera vez después de los años cuarenta, explícitamente, en los prolegómenos de la elección de 1988, ahí no está tan clara ni legitimada la forma de transferencia del poder, cuestión que se agravará en la elección del candidato por el PRI a la presidencia de la República para 1995 y cuyas consecuencias se manifestarán en las adversas condiciones con las cuales debe comenzar su mandato el presidente Zedillo.

El sistema político mexicano moderno mantendrá su cohesión, en gran medida, gracias a que el conflicto se ha desplazado de la lucha por el poder a lucha en el poder donde juega

un papel preponderante el partido único, el PRI, como cancha de la disputa cuya conformación será en sus inicios y continuará siéndolo posteriormente, en alguna medida, la de una federación de grupos de presión, fracciones regionales, partidos en ciernes, que tuvieron una clara ubicación económica y social en el inicio de la Revolución y que posteriormente representarán nuevas condiciones sociopolíticas.

Lentamente la disputa por el poder se desplazará fuera del partido con la aparición de nuevas instancias partidarias y, la lucha interna, se hará más cruenta hasta el momento en que se desequilibre la disputa con la aparición de una fracción más pequeña y sin tradición pero a la larga mucho más fuerte: la élite prohijada a fines de los años ochenta al calor de la redacción del Programa Global de Desarrollo. La fortaleza de esta élite no dependerá solamente de la capacidad de sus miembros ni en la concepción realista del proceso económico mundial ni tampoco en la conciencia de la necesidad de una rápida modernización tanto económico como política, más bien radicarán fundamentalmente en la aplicación de un pragmatismo aún más sutil que el implementado en el partido único durante décadas consistente en todos los medios posibles, adecuados y oportunos para cooptar apoyos y neutralizar adversarios. Dentro de los mecanismos nuevos estará la elaboración de instancias paralelas o independientes de las estructuras tradicionales de disputa por el poder sean éstas legales o semi legales o al margen de la ley. Este fenómeno se pone en evidencia cuando se descubre la verdadera función de Durazo en el aparato presidencial del entonces presidente de la república López Portillo.

El centro explícito del poder reconocido por todos radicará en la persona del presidente, sin embargo, sin dejar de estar referido a esta instancia se comienza paulatinamente a requerir de elementos y mecanismos menos explícitos en la ley vigente. La acción de Córdoba como secretario personal del presidente pero cumpliendo una multiplicidad de funciones no inscritas en el marco legal del sistema, pero tampoco en las prácticas tradicionales del partido único será una importante muestra del establecimiento de un centro de poder, ahora, oculto.

El presidente Zedillo enfrenta la construcción del nuevo orden teniendo como disyuntiva: apoyarse en la estructura tradicional y oscura del poder, o buscar apoyos explícitos en la conformación de un real sistema de partidos, si hace lo primero difícilmente se podrá construir un orden, si no nuevo, efectivo si elige la segunda posibilidad, la empresa es titánica y los intereses en contra demasiado poderosos como para no temer un nuevo magnicidio.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Augusto Bolívar. "Lo privado y lo público en el liberalismo social", en Sociológica núm. 22, UAM-A, 1993.

[2] Sartori, Idem. 1987.

[3] El Cotidiano, 1993.

[4] Así es posible determinar, en el caso de los países desarrollados, "la esfera pública 'liberal'", o "burguesa", en la mayoría de las sociedades europeas del siglo VIII, "plebeya" en Francia en la época de la revolución popular..." (Lagroye, 1991, pp. 111-132, Idem).

[5] Los esfuerzos teóricos desplegados desde comienzos del siglo entre los que destacan: la búsqueda infructuosa de "relaciones feudales" y "capitalistas" en la conformación de Estados como el mexicano; las teorías desarrollistas generadas en torno al pensamiento de la CEPAL; la teoría de la dependencia y las variadas formas de análisis comprensivos derivadas del marxismo, a pesar de los avances significativos, no han logrado, como en el caso europeo, generar categorías comprensivas y análisis integrados que ayuden a determinar aquéllos específicos de las "relaciones sociales" que están en la base del surgimiento de una esfera pública propia: "representación de finalidades colectivas de la vida social" (Idem). De ahí que si bien es cierto las diversas formas en que se han dado las relaciones sociales en los países europeos para constituir distintos tipos de "esferas públicas" ayudan a la dilucidación de los procesos políticos como el de México, no es menos cierto que hay que ahondar aún más en el análisis de la "publicidad" (Habermas, 1978) en los procesos políticos de la región.

[6] Llevada la esfera pública a las relaciones sociales específicas es posible designar algunas de sus determinaciones generales: 1) La manera como son distinguidas y clasificadas las actividades, entre aquello que releva de la "cosa común" (koiné), de la vida pública, y de aquello que releva de la vida "doméstica", de lo privado; 2) La manera como son presentados (o manifestados públicamente) las relaciones de poder entre grupos e individuos. Se trata entonces en sentido propio, del espacio público como 'espacio de representación pública del poder' reconocido a los dirigentes; estos manifiestan (Habermas escribe 'representan') lo que es esencialmente ese poder, por las actividades a las cuales ellos se dedican públicamente; 3) La manera como se establece la relación entre actividades de orden público y actividades 'privadas-', estas actividades no estando solamente yuxtapuestas pero en una ligazón de dependencia recíproca: así la aparición de un espacio público burgués donde las actividades administrativas son asimiladas al poder reenvía la vida de corte propiamente dicha (sus fiestas, sus juegos, sus intrigas) al orden de lo privado (Habermas, 1978 citado por Lagroye y comentado en Bolívar, op. cit.).

[7] Pese a todas las acusaciones que pesan sobre José Córdoba, incluidas las sospechas no probadas de estar ligado al narcotráfico y al asesinato de Donaldo, pareciera que el ejecutivo todavía mantiene relaciones, en mayo de 1995, tanto personales como de funcionario político, además de las que le confiere su cargo.

[8] Lagroye, Idem., 1991, p. 113.

[9] Algunas de las ideas presentes en este trabajo, reformulan y amplían las consideraciones hechas en dos artículos previos de Augusto Bolívar (1986a y 1986b) "La crisálida del modelo neoexportador", en El Cotidiano núm. 9 enero-febrero 1986; y Augusto Bolívar, Crecimiento, salario y gasto social en El Cotidiano núm. 12 julio-agosto 1986.

[10] Friedrich Katz. La guerra secreta en México, Tomo 1, Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana, Ediciones Era., 1982, p. 19-40.

[11] Sartori, op. cit.

[12] En 1991, el PAN tenía un solo gobernador, 38 alcaldes, 220 regidores, 101 diputados federales, 87 diputados locales y ningún senador de la república. En marzo de 1995, cuatro gobernadores, 156 alcaldes, 2,600 regidores, 118 diputados federales, 25 senadores y catorce asambleístas. En junio de 1995 se agrega el gobierno de Guanajuato y la capital del estado de Yucatán y todavía en esa época se disputará la gobernatura de ese Estado. Proceso, núm. 970, 5 de junio de 1995.

[13] Bolívar y Méndez, Idem., 1995.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Cultura(s) y Seguridad Nacional en México: Refutación del Teorema de Masiosare

AUTOR: Mauricio Tenorio Trillo [*]

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional: Cultura y Sociedad

ABSTRACT:

Este ensayo está poblado, impropiaamente, de "intersubjetividad" mexicana. Para el lector ajeno a la sociabilidad nacionalista mexicana explico que esta pieza está construida a partir de una conocida estrofa del Himno Nacional mexicano: "Mas si osare un extraño enemigo/ profanar con su planta tu suelo,/ piensa, oh patria querida, que el cielo/ un soldado en cada hijo te dio... " De tanto cantarla, cuando niños creíamos que "Mas-si-osare " era un personaje, el sospechoso principal de ser el "extraño enemigo". Espero lo demás sea entendible.

TEXTO:

Refutación

Si para la seguridad nacional de México se cumple que: "mas si osare un extraño enemigo profanar...", para la seguridad de las culturas nacionales el "... patria querida, ...un soldado en cada hijo te dio" es inoperante. En cuestión de cultura(s), debe considerarse que el "extraño enemigo": a) puede y suele ser no extraño; y b) lo real, total, definitivo y peligroso de su enemistad está siempre por verse, dependiendo de qué se entienda por cultura e identidad nacionales. Por tanto, si no en todos los casos se cumple la paradoja del "Masiosare", lógicamente se sigue que la seguridad nacional no es justificable con base en argumentos culturales, excepto en el caso extremo, por demás visible y difícilmente intelectualizable, del genocidio o destrucción masiva y violenta de culturas. Para el México de fin de siglo XX, sin instituciones creíbles que garanticen un mínimo de legalidad, y en un mundo de creciente integración económica, de renovado nacionalismo y conflictos raciales y étnicos, una buena protección para las culturas nacionales es sospechar de las doctrinas de seguridad nacional.

Definición de variables

Seguridad nacional: Conjunto de preocupaciones (económicas, políticas, institucionales, culturales) que desde la perspectiva de las élites estatales, o desde la visión de sectores sociales, parecen amenazantes para la nación, entendida ésta como el Estado-nación históricamente constituido. La definición de la seguridad nacional radica en la identificación, resolución y manejo de estas preocupaciones. Esta seguridad tiene, hacia el exterior, el objetivo básico de preservar el poder de un Estado a través de lo que es visto como la soberanía y la identidad nacionales. Hacia el interior, la definición de

seguridad nacional, ya sea expresada desde el Estado o desde la sociedad, sirve a los intereses de unidad nacional y tiende a volverse en el sentido común del nacionalismo de cada país. Con todo, por definición, toda idea de seguridad nacional busca alcanzar el nivel estatal para lograr su implementación como miedo, defensa, política, acuerdo o pacto nacional e internacional. En los extremos de la seguridad nacional están, por un lado, la paz y, por el otro, la guerra (por la seguridad colectiva, la preservación de la soberanía o la defensa de la identidad nacional).

Cultura nacionalista: Es la síntesis de historia, tradiciones, costumbres, expresiones artísticas y modos de vida, históricamente armada, con que cuentan todas las naciones y que constituye la esencia de lo que se asume, dentro de cada Estado-nación y entre los Estados-naciones, como la "identidad nacional" de un determinado país. Esta cultura es componente intrínseco de los procesos de construcción nacional, y como tal, tiende a la centralización, simplificación, homogeneización y estandarización. Aunque constantemente reordena y renueva contenidos, esta cultura suele guardar un centro más o menos fijo e intocado de valores, íconos e ideas que a su vez se vuelven sinónimos de lo que se entiende por la nación; a ellos se puede apelar para defender, enseñar o promover la nación. Por esta tendencia al centralismo y a la fácil instrumentalización, una cultura nacionalista es manipulable e implementable como política o como ideología. Los extremos de la cultura nacionalista estarían representados, de un lado, por el héroe nacional; del otro, por el vendepatrias: el traidor.

Culturas nacionales: Conjunto de diferentes y variadas historias, costumbres, tradiciones, expresiones artísticas y modos de vida que ocurren en el espacio-tiempo históricamente definido como Estado-nación. Este es un conjunto compuesto por un número si no infinito, sí imprecisable de culturas diversas entre sí en constante interacción, mezcla, conflicto entre ellas y con otras culturas fuera de la nación. Aunque diversas y dispersas, estas culturas nacionales; gradualmente adquieren influencias y características comunes, dictadas por: a) la cultura nacionalista a la que de una u otra manera todas las sociedades han tenido que referirse, adaptarse, contribuir, o rechazar; y b) por la estandarización social producida por una cultura consumista internacional, la cual ha sido puesta a la disposición de todo el mundo por la tecnología. La migración es parte innata de estas culturas nacionales es una de sus maneras de "polinización". Las culturas nacionales no presentan en sí mismas extremos definidos, salvo en términos de su convivencia. Las culturas nacionales, pues, pueden presentar, por una parte, una coexistencia relativamente pacífica y justa (no necesariamente armónica) o, por otra parte, pueden sufrir o ejercer el genocidio.

Conjeturas generales

1. La cultura nacionalista tiene por fuerza gravitacional el impulso de los gobiernos de Estados nacionales. Son ellos quienes la sintetizan, recrean, reproducen, dirigen y promueven, no necesariamente de manera autoritaria y no forzosamente sin atención al menos a ciertas expresiones culturales de la sociedad. La seguridad nacional de un Estado-nación incluye a la cultura nacionalista. En realidad la cultura nacionalista no sólo es el objetivo de una doctrina de seguridad nacional, sino es la principal fuente de

justificaciones históricas, filosóficas y culturales de la seguridad nacional misma. Por tanto, en la mayoría de los casos las doctrinas de seguridad nacional, más que incluir la protección de la cultura nacionalista son parte de la cultura nacionalista de cada país.

2. Las culturas nacionales no deben su existencia al impulso creador, protección o promoción de un gobierno o Estado sino tan sólo en la medida en que gobiernos y Estados no obstaculizan expresiones culturales y garantizan derechos ciudadanos a nacionales (libertades básicas y acceso a la educación y a una infraestructura cultural suficiente). Las existencias de estas culturas se sustentan, ante todo, en la fortaleza ciudadana de quienes las ejercen, mezclan, violan o inventan. Por tanto, las culturas nacionales son, para las definiciones de seguridad nacional: a) inatrapables, b) o muy parroquiales o muy cosmopolitas, c) incomprensibles. A su vez, las definiciones de seguridad nacional son para las culturas nacionales: a) limitantes, b) innecesarias y c) una monserga. Por tanto, en lo que respecta a las culturas nacionales, la única doctrina de seguridad nacional aplicable no tiene que ver con las culturas mismas, sino con las reglas de convivencia de las culturas nacionales dentro y fuera de un Estado-nación.

Conjeturas específicas: el caso de México

1.1. La cultura nacionalista mexicana históricamente ha sido una larga, sufrida, defensiva y compleja doctrina de seguridad nacional. Si alguna visión de seguridad nacional ha tenido México -nación cuya construcción nacional está marcada por guerras imperiales de intervención, una vecindad geográfica determinante y debilidad industrial y militar- ha sido su cultura nacionalista. Esta cultura nacionalista, aunque con ingredientes fijos, cambia su estructura dependiendo de nuevas circunstancias, pero comúnmente ha sido manejada y sustentada como sistema de seguridad nacional para uso interno y externo. Es decir, hacia el exterior ha sido central y autoritariamente controlada como defensa de la soberanía e identidad nacionales en contra de otras culturas nacionalistas, de intenciones expansionistas y de influencias políticas, culturales o económicas que se juzgan disruptivas para la consolidación o funcionamiento de los intereses generales de (y/o de particulares en) el Estado mexicano.

Al interior, la cultura nacionalista, vestida como norma de seguridad nacional, ha servido para crear y mantener robusta una acción colectiva que de hecho da existencia a la nación: la unidad nacional. Se ha buscado esta acción colectiva apelando a la cultura nacionalista para justificar distintos proyectos económicos o políticos; la nación se vuelve mito unificador, por ella se pide una pausa en el logro de objetivos de bienestar o de derechos políticos y ciudadanos; por ella se justifican las treguas con, o represiones de, movimientos sociales y de tendencias adversas. Esta forma de resguardo nacional ha servido durante tanto tiempo que la cultura nacionalista, tan promovida oficialmente, puede volverse en contra del Estado que la ha alentado y monopolizado cuando algún gobierno pragmáticamente opta por actuar en contra de los dictados de la cultura nacionalista.

2.2. Las culturas de México y las concepciones actuales de seguridad nacional son antagónicas. En el presente, los enemigos de las culturas mexicanas son como el

narcotráfico a la soberanía nacional: son internos, están en políticas nacionales, en rancios antagonismos de raza y clase. Por ello, las culturas de México no requieren más que secundariamente de la protección de una seguridad nacional hacia afuera; no están en mayor o menor riesgo que todas las culturas nacionales del mundo ante el exterior. Es más, la existencia misma de las culturas nacionales de México depende de su constante innovación, renovación, perenne mezcla, interacción y puesta en riesgo.

En las actuales circunstancias resultaría más peligroso para las culturas de México ser protegidas por gobiernos centrales mexicanos, que permanecer permeables a contactos culturales internos y externos. El sueño de los nacionalistas del XIX o de los de la inmediata posrevolución parece estar destinado a cumplirse: la homogeneización territorial, racial, lingüística, cultural y social. Lo que quede de las diferencias y contrastes culturales dentro de la nación no puede ser entendido ni abarcado por una cultura nacionalista tan pesadamente centralizadora y manipulable como la de México. Así, implementar nociones de seguridad nacional para las culturas nacionales sería extremadamente riesgoso en un país cuya definición nacional incluye elementos raciales, xenofóbicos e ideológico-autoritarios. Por tanto, la seguridad nacional de las culturas mexicanas no puede depender de la seguridad de un Estado-nación sin instituciones que garanticen un mínimo de legalidad y de reglas de convivencia claras, creíbles y aplicables. Hoy por hoy, la seguridad de las culturas de México es la inseguridad de las doctrinas oficiales de seguridad nacional.

Elaboración

Tenemos que:

a) Si se distingue entre cultura nacionalista y culturas nacionales, se observan sus naturalezas y tendencias generalmente distintas, a veces antagónicas. En el caso de México, esta distinción no ha sido frecuentemente observada, menos aún cuando se habla de seguridad nacional. Esto es resultado, por una parte, de la sorprendente facilidad con que los estudios sobre seguridad simplifican y dan por hecho magnos presupuestos culturales; todo sin bemoles, sólo groseras abstracciones heredadas de las más añejas ideas del nacionalismo y el romanticismo decimonónicos (por ejemplo, nociones de "identidad" mexicana, francesa o alemana, de "cultura" mexicana, francesa o alemana, de "idiosincrasia" del mexicano, francés o alemán, etc.). Por otra parte, comúnmente no se distingue entre cultura nacionalista y culturas mexicanas porque internamente la definición nacional ha sido un difícil camino de unificación política, geográfica, lingüística y cultural, marcado por guerras con enemigos antagónicos, pérdidas de territorio y revoluciones sociales internas que han retomado como objetivo la construcción nacional.

Sin embargo, la cultura nacionalista no abarca -no podría- las culturas que forman lo que hoy entendemos como la nación-Estado México. De hecho, la lucha por esa homogeneización está muy avanzada y esa cultura nacionalista permea todas las demás culturas; pero no todo se reduce a la cultura nacionalista e incluso ésta ha llegado a ser antagónica, en sus fines, a las culturas nacionales. Existen, por ejemplo, las naciones indias dentro de la nación que no se reducen a la cultura nacionalista oficialmente

sustentada, pero que -irónicamente- comparten el centro definitorio de esa cultura (defienden los símbolos nacionales, la idea misma de México como el territorio, el Estado y la cultura nacionalista construida a lo largo de dos siglos).

Pero también existen las culturas que se mueven en los márgenes tradicionales de los Estados-nación y que la cultura nacionalista ha considerado como no-cultura, como el grupo de los "vendepatrias": ejemplo, la cultura chicana.

Las culturas nacionales no son fácilmente reducibles a discursos manipulables. Sin embargo, por los procesos históricos ya vividos, muy frecuentemente refieren a un común denominador relacionado con la cultura nacionalista y con una suerte de cosmopolitismo cultural consumista. Con todo, ello no reduce las muchas culturas nacionales a una sola identidad cultural. Porque...

b) La identidad nacional no corresponde a aspectos esenciales definibles. La identidad siempre es plural y cambiante en el espacio y en el tiempo. Los discursos nacionalistas sostienen una visión más o menos fija y clara de la identidad nacional, pero los distintos grupos sociales e individuos poseen variadas identidades que cambian dependiendo de las circunstancias; se enciman creando complicados sentidos de pertenencia. Políticamente, esto crea el dilema de cómo hacer creer a los individuos en un bien común que logre movilizar la acción colectiva de lo que los teóricos llaman "entes egoístas". Pero en términos de expresiones culturales, este dilema no es tal: los entes egoístas mantienen, transforman, violan, apropian, inventan sus propias identidades de acuerdo a sus intereses y satisfacciones. Este dinamismo es incapturable como justificación u objetivo de una "seguridad nacional".

Las identidades múltiples y cambiantes, además, son inmanejables para las nociones de seguridad nacional porque no cumplen la esencia que mueve a estas nociones, a saber, la distinción entre interior y exterior. Las culturas nacionales mexicanas cada vez más se mueven en espacios no fijos (pueblos enteros que lo mismo están en California que en Michoacán), con ejercicios culturales locales pero de alcance internacional, vía la tecnología: no sólo la recepción de la televisión nacional y extranjera, sino el envío y comunicación con distintos medios y grupos en el mundo vía el "ciberespacio". No hay manera de poner una clara demarcación entre lo interno y lo externo que permita establecer la seguridad de lo doméstico.

Ahora bien, considérese a y b en el contexto de:

c) Las reformulaciones internacionales de las ideas de seguridad en la postguerra fría, y la visión, estatal y social, de la idea de seguridad en México en los difíciles años noventa. Sin el enemigo tradicional del oeste capitalista, salen a la luz los otros aspectos que yacían al fondo de las doctrinas de seguridad nacional: la protección de culturas y de identidades, la defensa de modos de vida. La seguridad hoy es discutida en términos de protección en contra de los enemigos que tradicionalmente han tenido las culturas nacionalistas: la mezcla, la migración, las costumbres, los colores, los olores, las ideas, los modos de vida diferentes. Con sorprendente candidez los expertos en "seguridad" hablan de la defensa de las identidades, de la lucha de civilizaciones. Para cualquier

cultura, para cualquier identidad, los riesgos de esta seguridad son mayores que los de la total desprotección nacional.

Las culturas nacionales, en efecto, pueden tener enemigos. Uno es el mercado mismo, que suele hacer desaparecer expresiones culturales que un grupo estima importantes, pero que la naturaleza consumista, rápida y efímera de las modernas sociedades capitalistas no deja que sobrevivan. Otro enemigo importante es la cultura nacionalista misma llevada al extremo del genocidio, de la búsqueda de la pureza racial o cultural. Ante el mercado, las culturas nacionales se adaptan y luchan, pero en la cultura, como en la economía, hay muchos aspectos que dejados a la vera del destino, o no encontrarían cauce en el mercado, o serían destruidos. Una suerte de mecenazgo social de culturas, e incluso políticas económicas proteccionistas, que permitan la sobrevivencia de condiciones de existencia de culturas nacionales, quizá no sean tan mala idea. Pero sin duda, la mejor idea para la sobrevivencia de expresiones culturales no comerciales son las garantías de convivencia de culturas, el acceso a una infraestructura cultural adecuada, una ciudadanía con posibilidades de obtener buena educación.

Considérese, por ejemplo, la negativa francesa de abrir totalmente el mercado de la industria del cine a la inversión extranjera. Las razones son evidentemente económicas (sobrevivencia material de una industria que no podría competir contra Hollywood), pero la justificación es cultural: se trata de preservar el cine francés que, se cree, aunque menos vendible que el norteamericano, es culturalmente superior. Si los cineastas franceses estarán en libertad de producir lo que quieran, la medida parece una opción sana para la vida cultural de Francia y del mundo. Las películas norteamericanas serán vistas, como desde hace muchos años, en París, pero la industria del cine francés continuará siendo una opción para todos.

Las doctrinas de seguridad nacional han probado ser poco útiles en el caso del nacionalismo llevado al extremo del genocidio o la persecución de culturas diferentes. Estas destrucciones masivas generalmente ocurren dentro de, y no entre, Estados-nación; son conflictos domésticos y la seguridad está basada en la soberanía nacional. En el caso de México, la defensa ante riesgos internos de etnocidio o exterminio masivo de culturas nacionales no podrá ser nacional. La mejor garantía de sobrevivencia de etnias o comunidades atacadas estaría en la solidaridad y presión internacionales. Una vez más, la seguridad cultural de muchas culturas nacionales radica en la inseguridad de las muchas doctrinas nacionales.

d) La globalización económica. La creciente integración económica de regiones, que nada nos dice será irreversible, es, por el momento, inescapable. Varios argumentos culturales han sido esgrimidos en contra o a favor de las integraciones, aunque lo común es la apología de las culturas nacionalistas. Considérese el caso de lo que otrora hiciera tanto ruido: la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. En los tres países surgieron temores sobre las consecuencias que tal integración tendría en la "cultura nacional" de cada país. La idea de que la "cultura nacional" sucumbiría a manos de la integración fue, primero, un flaco favor a la supuesta fortaleza de esa cultura. Segundo, fue una idea con fundamento, porque lo cierto es que las culturas

nacionales son afectadas por la globalización, pero ello sucederá hágase lo que se haga. Con todo, la traída y llevada globalización, hasta ahora, no ha terminado con las culturas nacionales de cada país. Antes bien, irónicamente ha servido para comprobar la fortaleza de las culturas nacionalistas de cada nación.

Hoy que la "TLC eología" parece estar en el camino de extinción que siguió, por ejemplo, la teratología o la frenología, podemos ver con frialdad lo que fue una farsa de tres actores (tres supuestas culturas), cada uno con dos caras. Una de las caras de cada actor, la postnacionalista, hablaba de la integración, de los problemas comunes, de la fortaleza del multiculturalismo; la otra, la nacionalista, hablaba de la protección de las culturas nacionalistas de cada uno. Al último, los tres actores acabaron caravaneando con su cara postnacionalista, pero en realidad la cara que decidió la trama es la trasera, la nacionalista, que miraba hacia cada uno de los tres países.

En Canadá, al firmar un tratado con Estados Unidos, anterior al tratado con México, lo que quedó de la discusión cultural fue la necesidad de luchar por hacerse diferentes ante Estados Unidos, por resaltar más la originalidad canadiense. Culturalmente, en Canadá esta fue la consecuencia más evidente del tratado. En México, la defensa de la soberanía nacional en términos de cultura, -para que no se "agringuen" más las costumbres y los valores del mexicano- se opuso a los argumentos de las ventajas económicas y sociales de la integración regional, de la fortaleza de la cultura nacional, y a Octavio Paz y Carlos Fuentes (ciudadanos del mundo, made in Mexico) [1] ridiculizando, con su apoyo al tratado, al nacionalismo ramplón.

Domésticamente, la consecuencia de esta discusión fue una sutil reformulación de los términos tradicionales de la cultura nacionalista mexicana. Ciertos sectores reforzaron su creencia de que la cultura está a salvo de la "gringuización" en tanto Pemex no sea vendido; y mientras esto creen al sur del continente, el antes ideólogo del nacionalismo económico, hoy Presidente del Brasil, vende Petrobras. Otros sectores se hicieron a la idea de vivir en la cómoda ambivalencia de calzar guarache y bailar danzas prehispánicas con el grupo pro-identidad nacional en los jardines de Coyoacán, y de paso comprar discos compactos de rock nacional y extranjero a precios nunca esperados en México.

Aun más, para otro sector de nacionalistas mexicanos (que son mexicanos y extranjeros) el tratado fue la causa directa del movimiento armado de "liberación nacional" que saliera a la luz en enero de 1994 en el estado de Chiapas. Sostenían que la nación real se levanta para oponerse a los traidores que han entregado la nación a manos enemigas. La cultura nacionalista en México quedó satisfecha e intacta con la traída y llevada integración. Más ironía aún: el tratado finalmente fue aprobado en Estados Unidos no con otro argumento que el de la seguridad nacional sustentada en el nacionalismo estadounidense: "o pasan este tratado, o tendremos hordas de mexicanos viniendo a Estados Unidos. Es preferible tenerlos allá aunque se pierdan algunos trabajos acá. O firman, o mañana tendrán nietos morenos y de piel grasienta", pareció ser el argumento cultural de más peso que sostuvo el Presidente de Estados Unidos.

Así, por el reforzamiento de los nacionalismos de cada uno de los tres países, llegamos a la fantasía de la integración. El tratado se hizo, y en términos de cultura no ha sido ni bueno ni malo. Business as usual.

e) El creciente antagonismo ante los aliens. A diferencia de lo que proponía la clásica idea ilustrada de ciudadanía, hoy las nacionalidades son requisitos sine qua non para gozar de las ciudadanías de los distintos Estados-nación. Las naciones se reservan el derecho de exclusión de quienes por no tener una cierta nacionalidad no deben acceder a una ciudadanía, no obstante las incontenibles migraciones de los países pobres hacia los países ricos. En tiempos de precariedad económica, los extranjeros, los aliens, se convierten en los enemigos de la ciudadanía de los países ricos. No sólo roban trabajo a los ciudadanos, sino que absorben los recursos del Estado, los cuales no les corresponden ni por derecho de sangre ni por derecho de suelo. Más importante, atentan, con su distinta cultura, lengua y color, contra los fundamentos "naturales" de la nacionalidad de un país.

En Europa, al mismo ritmo que crece la integración entre los países comunitarios, crece lo que lúcidamente la antropóloga Verena Stolcke ha llamado fundamentalismo cultural: la nueva retórica de la exclusión basada ya no en las formas tradicionales del racismo, sino en el sentido de "identidad(es) primordial(es), de diferencia(s) cultural(es), y de exclusividad". [2] En Estados Unidos, este fundamentalismo cultural empieza a tener su corolario en una fuerte ola antinmigracionista. De ya puede decirse: en Estados Unidos la agenda electoral y de seguridad nacional de fines de siglo XX estará dominada por el tema de la inmigración. Este es el caso extremo de la cultura, de la identidad, llevada al límite como criterio de seguridad nacional.

México, se cree, es país virtuoso que recibe al extranjero sin discriminaciones. En realidad, la virtud mexicana está sustentada en el hecho más bien triste de ser un país pobre y por tanto no receptor sino exportador de millones de personas. De cualquier forma, el previsible crecimiento del fundamentalismo cultural antinmigracionista de Estados Unidos tendrá resonancia en las formas de concebir la identidad y la seguridad en México. El número de "vendepatrias" aumentará. A diferencia de lo que sucedía anteriormente, muchos nacionales mexicanos en Estados Unidos buscarán ahora la nacionalidad estadounidense, aunque obtenerla sea cada vez más difícil. No es que más mexicanos emigrarán hacia Estados Unidos (eso depende de la economía y de la estabilidad social), sino que más mexicanos de los que emigran buscarán la nacionalidad estadounidense. No regresarán, lo cual puede alimentar en Estados Unidos el fundamentalismo cultural para defender más y mejor la "identidad" estadounidense ante la amenaza de los aliens. Sin embargo, irónicamente la amenaza más grande para la actual "seguridad nacional" mexicana no es que los "vendepatrias" aumenten, sino la posibilidad de que sean repatriados masivamente.

Esta es una consecuencia trágica e irremediable de nuestro actual orden de desiguales naciones-Estado: por una parte, una ciudadanía negada en defensa de la "identidad nacional de Estados Unidos"; por otra, una nacionalidad mexicana que no puede garantizar el ejercicio de una ciudadanía dentro y fuera de México.

Otra consecuencia del crecimiento del fundamentalismo cultural en Estados Unidos podría ser la respectiva reacción nacionalista en México; es decir, el despertar de los viejos consensos nacionalistas en contra del enemigo común. Esto, debe advertirse, es peligroso. Puede dar origen a un fundamentalismo cultural mexicano para defender la "identidad" mexicana. Pero -más peligroso- en un momento en que el conflicto político y social está en su punto más tenso desde la Revolución, el consenso nacionalista puede ser utilizado por una u otra facción para establecer un orden político quizá no recomendable. La mejor protección ante una ola nacionalista no es una avalancha nacionalista de igual magnitud pero en sentido contrario, aunque esta reacción parece inevitable. Mientras nacionalidad anteceda a ciudadanía, esto es de esperarse.

Sólo dando menos peso a las "identidades" y más a la protección de los derechos básicos de personas independientemente de sus nacionalidades, en México y en Estados Unidos, podría empezar a pensarse en otras formas de convivencia. En tanto, ante una nueva ola antinmigracionista, es más cierto que nunca, para todas las nacionalidades, lo que el viejo Quevedo ya advertía: "el amor a la patria siempre daña a las personas". Esto es, al menos histórica y estadísticamente cierto.

Conclusión

Si a y b se cumplen, especialmente en el contexto de c, d y e, se puede deducir la validez de las conjeturas generales y específicas 1, 2, 2.1 y 2.2. Por tanto, en lo cultural, el "mas si osare..." es, prácticamente, inoperante y, teóricamente, impresentable. Qua eram demonstratibus.

CITAS:

Notas

[*] Departamento de Historia, University of Texas, Austin.

[1] Octavio Paz. "The Case of an 'American Community': Geography Brings Together what History has Divided", World Press Review, 37. núm. 4. abril 1990, pp. 34-36; y Carlos Fuentes. "Embracing NAFTA and the 21st Century". World Press Review, 40, núm. 11. noviembre 1993. pp. 20-22.

[2] Verena Stolcke. "Talking Culture. New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe", Current Anthropology, 36, núm. 1, febrero 1995.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Seguridad Nacional y Pobreza en México: Notas Sobre el Pronasol

AUTOR: José Luis Piñeyro [*], Gabriela Barajas []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional: Cultura y Sociedad

ABSTRACT:

Con el presente ensayo, primer acercamiento a la relación seguridad nacional-pobreza, pretendemos ubicar cómo el gobierno de Salinas abordó el problema de la pobreza y si planteó alguna relación de la misma con el tema de la seguridad nacional. Nos centraremos fundamentalmente en el sexenio pasado, pero al final, a través de un pequeño apartado, anotaremos algunas ideas respecto a cómo es concebida por el actual gobierno de Ernesto Zedillo la enorme deuda social acumulada y la seguridad nacional.

TEXTO:

Planteamiento general

Referirse al concepto de seguridad nacional nos lleva obligadamente a la polémica sobre su contenido, es decir, si éste debe restringirse a cuestiones de defensa externa y seguridad interna o debe ampliarse e incluir temas como deterioro ecológico, soberanía alimentaria, petrolera, financiera o pobreza, entre otros.

En relación con este último tema, las diferentes posiciones coinciden al ubicar la pobreza generalizada de un país como un reto para la seguridad nacional. Sin embargo, las diferencias se inician al tratar de definir el momento cuando la misma se convierte en un problema de seguridad. Con respecto a lo anterior, podemos mencionar dos corrientes: una, la cual desde una perspectiva policiaco-militar ubica este momento cuando por efecto de la miseria se rompe con la estabilidad político-social (estallidos de violencia organizada o espontánea, aumento creciente y desmesurado de la delincuencia, etcétera), debiendo entrar, o existiendo la posibilidad de que entren, los cuerpos estatales de seguridad (policía, servicios de inteligencia, fuerzas armadas) a confrontar tales situaciones. [1]

Una segunda corriente ubica a la pobreza como un problema de seguridad cuando se convierte en un obstáculo para el desarrollo nacional. Tal concepción amplia destaca el aspecto positivo de la seguridad, o sea, la necesidad de crear condiciones económicas, políticas y sociales apropiadas para evitar que el conflicto asuma modalidades abiertas, genere ventanas de vulnerabilidad frente al exterior o ponga en peligro el futuro del proyecto nacional por la frágil cohesión social. [2]

Por ejemplo, los altos niveles de pobreza pueden vulnerar la economía al encontrarse parte importante de la población desnutrida, padeciendo enfermedades evitables, con

poca capacitación técnica, viviendo en condiciones insalubres y desempleada. La imposibilidad de integrar productivamente a dicha población (o hacerlo de manera marginal) al mercado le resta dinamismo y posibilidades de crecimiento económico sostenido y socialmente equilibrado. Por otro lado, el actual proceso mundial de globalización e integración económica regional impone la necesidad de garantizar la estabilidad social y de contar con mano de obra altamente productiva y calificada, capaz de asimilar rápidamente los cambios tecnológicos.

A nivel político interno, acompañada con los problemas de marginación y desigualdad, la pobreza lleva a un peligroso proceso de desintegración social. La cada vez más evidente existencia de un "mundo de pobres" y un "mundo de ricos", diferenciados "en sus condiciones materiales pero también en sus valores, en sus expectativas, en sus perspectivas políticas", [3] lleva a que los dos extremos se identifiquen cada vez menos con el Estado, el gobierno en turno y la nación como referente colectivo; los pobres, dejados al margen de los beneficios del crecimiento y de las decisiones políticas, y los ricos, identificando sus intereses y modo de vida con la burguesía del primer mundo.

Hoy, para México, desde las dos perspectivas, podemos preguntarnos si la pobreza en nuestro país es un problema de seguridad nacional. Definirlo como tal implicaría tomar decisiones de largo plazo que desactiven los efectos disruptivos de la pobreza, favorezcan la integración productiva y política de la masa creciente de pobres y fortalezcan el Estado-nación en el contexto internacional.

Con el presente ensayo, primer acercamiento a la relación seguridad nacional-pobreza, pretendemos ubicar cómo el gobierno de Salinas abordó el problema de la pobreza y si planteó alguna relación de la misma con el tema de la seguridad nacional. [4] Nos centraremos fundamentalmente en el sexenio pasado, pero al final, a través de un pequeño apartado, anotaremos algunas ideas respecto a cómo es concebida por el actual gobierno de Ernesto Zedillo la enorme deuda social acumulada y la seguridad nacional.

El sexenio salinista, combatir la pobreza: ¿prioridad nacional?

Seguridad nacional y Pronasol: ¿combate a la pobreza?

Durante la administración de Carlos Salinas es claro cómo el discurso gubernamental, alejado de consideraciones de seguridad nacional amplia, hizo un uso ideológico del tema de la pobreza, no tomó medidas para la disminución o al menos para el freno de la miseria del país, y delineó su combate a partir de consideraciones estrictamente de seguridad del gobierno y de seguridad nacional restringida o preventiva, entendida como las acciones tendientes a evitar explosiones sociales que requiriesen intervenciones policiacas y militares.

Desde el inicio del período salinista el tema de la pobreza y su combate ocupó el centro del discurso presidencial. La importancia del tema la evidencia el hecho de que su primera acción de gobierno fue la creación de la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), programa definido en el Plan Nacional de Desarrollo

1989-1994 como el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema". [5]

El interés inicial mencionado se explica, por un lado, por la crítica coyuntura en la que Salinas asciende al poder. Las elecciones presidenciales de 1988 marcan un corte en la historia electoral reciente de nuestro país. El descontento de amplias capas de la población por el deterioro de su nivel de vida cristaliza en un movimiento que objeta lo que hasta entonces había sido la regla de oro del juego político: el no respeto al voto. El triunfo de Salinas es cuestionado y tiene que acceder a la presidencia con el estigma de la ilegitimidad.

Por otro lado, organismos internacionales, específicamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, luego de que en América Latina la crisis económica impactó severamente a los sectores pobres del continente, promovían programas de urgencia social. Sustentados en criterios de eficiencia "técnica", buscaban lo que llamaron "compensación social", es decir, a través de mecanismos de focalización se definían "poblaciones objetivo" (los grupos más pobres), a quienes se proveía de una "red de protección" por el tiempo que durara el ajuste económico, mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo. Estos programas tenían como objetivo evitar posibles estallidos violentos y crisis políticas.

Del combate a la pobreza al combate a la oposición

Las acciones del Pronasol sólo se entienden a partir de la doble lógica interna e internacional mencionada que marca su origen: la búsqueda de mayor legitimidad y de eficiencia "técnica".

Por ejemplo, durante su primer año de vida, con un presupuesto de mil 640 millones de pesos, el Pronasol llevó a cabo 44 mil acciones; todas representaron: compromisos asumidos por Salinas a lo largo de su campaña presidencial, acciones concertadas a partir de las demandas de las comunidades u obras ya iniciadas por otras instancias del gobierno y que fueron sumadas a las de Pronasol. [6] La mayoría de dichas tareas tuvieron un carácter preventivo.

A partir de tal carácter, el gobierno pretendía hacer partícipes a grupos de pobres cuyas necesidades podrían tornarse en conflictivos problemas sociales, grupos que habían sido perdidos electoralmente por el partido oficial durante 1988. La intencionalidad del Programa es muy clara al revisar los proyectos impulsados en el valle de Chalco y en la zona de Chimalhuacán. Esta última zona es considerada, en un reporte publicado por la Gaceta de Solidaridad, como:

una de las concentraciones más explosivas del continente, tanto por sus índices demográficos como por sus carencias económicas y materiales (...) En el período 1980-1988 tuvo una tasa de crecimiento del 17%. En la década perdida de los años ochenta Chimalhuacán albergó a los expulsados del campo por el desempleo y del Distrito Federal por los bajos ingresos del subempleo. Sus barrios y colonias crecieron y se

poblaron en el hacinamiento, la falta de servicios, la insalubridad, la ignorancia y la inseguridad. [7]

Solidaridad, tanto en Chimalhuacán como en Chalco, implementó importantes proyectos, sobre todo de dotación de servicios como drenaje, electrificación, agua potable, pavimentación de calles, etcétera.

Pronasol: un programa que se construye

¿Y los pobres?

A pesar del suministro de servicios como los citados el Programa nace sin líneas de acción definidas que se construyen sobre la marcha política. A la par que centraliza todos los programas de carácter social que realizaban otras dependencias del gobierno, [8] crea programas nuevos retomando acciones que reflejaban demandas generalizadas de las comunidades, las cuales además de que tuvieran impacto político-electoral, implicaran ahorro de recursos económicos o surtieran efectos propagandísticos.

A finales de 1990, con la publicación del libro del Consejo Consultivo del Pronasol: [9] El combate a la pobreza, se definen lineamientos programáticos más específicos, pero se quedan a nivel discursivo. El libro inicia presentando un diagnóstico de la situación de la pobreza en el país. Sin definir la técnica usada para su cuantificación, reconoce la existencia, para 1988, de 41.3 millones de pobres, de los cuales 17.3 millones se encontraban en extrema pobreza.

Asimismo, el texto aludido anota las alarmantes deficiencias que existían en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, y propone el establecimiento de un "piso social básico", con el cual lograr el acceso a un conjunto de bienes y servicios en los rubros anteriores. [10] El objetivo: "evitar que la estratificación llegue a obstaculizar el libre juego de las oportunidades y le imprima al sistema una rigidez explosiva". [11]

Para el Consejo Consultivo, según indica en otro documento su entonces presidente Carlos Tello, la política de bienestar social debía

ser integral, concibiendo el ataque a la pobreza en su totalidad, con acciones simultáneas en las áreas de alimentación, salud, vivienda y educación; estimular las actividades productivas junto con los programas sociales del gobierno (...) además de privilegiar el combate a la pobreza en las zonas donde es extrema. [12]

El concepto de un "piso social básico" fue inmediatamente incorporado a los planteamientos del Pronasol, sin embargo, como menciona Miguel Szekely, su papel "ha sido indicativo y no programático", [13] pues no se expresó como una estrategia de acción con metas cuantitativas, a ser cubiertas en plazos determinados. En ese sentido, tales renglones (alimentación, salud, educación y vivienda) se utilizaron fundamentalmente para la presentación pública y propagandística del monto de los

recursos a ser invertidos, los que se invirtieron en un determinado ciclo presupuestal o los volúmenes de obras realizadas con esos recursos.

A lo largo del sexenio de Salinas se multiplicaron los programas, [14] el presupuesto [15] (véase Cuadro 1) y el tipo de obras realizadas. Estas llegaron a ser tan diversas que abarcaron no sólo la atención a servicios básicos e infraestructura educativa, sino además se entregaron títulos de propiedad, se trabajó en el mejoramiento de instalaciones hospitalarias, penales, unidades habitacionales del Infonavit, construcción de carreteras, apoyo a maestros jubilados, niños de la calle, periodistas, enfermeras, indígenas, productores forestales, cafecultores, pescadores; sirvió como programa de emergencia en caso de desastres naturales, renegoció las carteras vencidas de los campesinos pobres con Banrural e impulsó proyectos de desarrollo regional y pequeñas empresas.

Cuadro 1. Recursos Ejercidos por el Pronasol (Miles de Millones de Pesos)[H-]

¿Y el desarrollo?

¿Qué tenían en común todas las obras enumeradas? Sólo el hecho de que fueron pequeñas inversiones de impacto local o regional que utilizaron la demanda y la capacidad de organización de las comunidades como método de focalización; asimismo tuvieron en común: "el que la inversión se dio por goteo, en techos (límites) por unidades de inversión generalmente bajos que difícilmente sirvieron para cumplir el objetivo cabal del desarrollo". [16] Tenemos idea del escaso impacto de las inversiones si dividimos la cantidad de recursos manejados por el Pronasol de 1989 a 1994 entre el número de personas que, según cifras oficiales, obtuvieron algún beneficio del Programa: 25 millones. A cada persona de esta cifra le corresponderían 2,072 nuevos pesos en tal lapso o 345 nuevos pesos por año. Por otra parte, del monto total de los recursos invertidos, el 56% correspondió a programas de bienestar social [17] (véase Gráfica I), conformados por acciones que no tienen un impacto directo en el ingreso, entendiendo el ingreso permanente y bien remunerado como la única forma de salir de la pobreza.

Gráfica I. Programa Nacional de Solidaridad Recursos Aplicados 1989-1994 (Total: 46,790.7 Millones de Nuevos Pesos)[H-]

Con respecto a los apoyos para la producción, los mismos no siempre correspondieron a las entidades más pobres. Por ejemplo, las cifras de Empresas de Solidaridad revelan que durante el sexenio salinista se dio prioridad a algunos estados de mayor desarrollo relativo. Por una parte, en Chiapas y Baja California se promovió el mismo número de empresas: 12; en Michoacán, 55, mientras por otra parte, en Sonora las empresas con fondo o préstamo llegaron a ser 2 mil 693. En Oaxaca se crearon 55 empresas; en Nayarit, mil 700 y 114 en el estado de México. [18]

Recientemente, el propio Carlos Rojas, secretario de Desarrollo Social durante el pasado y el actual sexenio, reconoció que el Pronasol atendió regiones y grupos que "no eran los que más apoyos económicos requerían". [19]

Las metas del Pronasol: auge y crisis

Del combate a la oposición al triunfo

Si el combate a la pobreza no era el objetivo básico del Pronasol, ¿cuáles eran las metas reales del Programa?

Primero, se logró, al menos a corto plazo, renovar las expectativas en el sistema político en general, y particularmente, ampliar las bases de apoyo y legitimidad del presidente Carlos Salinas; [20] todo evidenciado por los triunfos priistas en las elecciones de 1991 y la popularidad creciente de Salinas en las múltiples visitas y entrega masiva de obras de Pronasol a lo largo del país y en la ciudad capital.

Segundo, sirvió de cobertura o justificación a las estrategias política y económica salinistas: reforma del Estado ("para pasar del Estado propietario al solidario"), venta de empresas paraestatales ("para aumentar el gasto social"), control de la inflación ("para evitar el peor de los impuestos a los pobres"), etcétera. El proceso culminó con su inclusión en el discurso del Liberalismo Social; aquí la justicia social se define como el eje, el sentido legitimador de la acción del nuevo Estado y a Solidaridad como el "mecanismo" para alcanzarla.

La tercera meta lograda fue su efímero éxito a nivel internacional. Promovido activamente por las autoridades mexicanas, el Pronasol se convirtió en el ejemplo a seguir en la lucha contra la miseria. Jorge Jara Valenzuela, representante en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, sintentizó la opinión positiva que sobre el Programa se tuvo y anotó que el mismo juega un papel

importantísimo en términos de aliviar y reducir la pobreza extrema, pero, sobre todo, es efectivo para compensar los efectos indeseables que tienen los ajustes de tipo estructural, con la reducción al gasto público y la reorganización de las finanzas. [21]

Así, muy alejado de la tarea que definió Salinas en su segundo Informe de Gobierno como prioridad nacional: el combate a la pobreza, el Pronasol realmente destacó por su carácter publicitario y electoral, su uso ideológico y por el impulso dado a la organización social dentro del mismo Programa. Con esta última meta se lograba, teóricamente, adecuar las demandas o expectativas de las comunidades pobres a la capacidad de oferta de bienes públicos: cuarto supuesto éxito del Pronasol.

Del triunfo a la dominación política "moderna"

Como mencionamos, desde sus primeros documentos Solidaridad planteó como requisito para aspirar a tener fondos la capacidad de organización y demanda de las comunidades pobres, entendida como mecanismo para la asignación de recursos económicos. Inicialmente se pretendió utilizar "la organización social, sea cual sea su forma y expresión y en tanto sea auténtica", [22] pero pronto (con la creación del Programa

Escuela Digna, marzo de 1990), el Pronasol crea sus propios interlocutores: los Comités de Solidaridad.

El aumento exponencial de los comités registrados no garantizaba que se mantuvieran luego de terminada la obra, ni su eficacia como mecanismo de focalización, [23] lo que sí muestra es una clara voluntad política de promover su formación como un intento de organización neocorporativa de los pobres (Véase cuadro 2).

Cuadro 2. Comités de Solidaridad[H-]

Definidos retóricamente como el eje de una nueva relación Estado-sociedad y promotores de "una nueva cultura de organización social, democrática e independiente", los Comités de Solidaridad tuvieron dos objetivos. El primero, la creación de interlocutores reconocidos, punto de enlace entre las comunidades y las autoridades del Programa y más particularmente con Carlos Salinas, el jefe del Ejecutivo.

La estructura misma del Programa y la relación establecida entre el Presidente de la República y los Comités permitieron al primero pasar por encima de estructuras no sólo partidistas sino también de los gobiernos estatales y de otras instancias del Estado. [24] Se buscó la permanencia y presencia del Programa con la creación de las Coordinadoras de Comités, además de una estructura cada vez más compleja de organización que hacía pensar en la posibilidad de generar un experimento neocorporativo (Cuadro 3).

Cuadro 3. Coordinadoras de Comités[H-]

El segundo objetivo de los Comités fue llevar a cabo la definición, acotamiento y jerarquización de las demandas mediante el siguiente procedimiento: en la misma asamblea donde era elegido el Comité se pedía a la comunidad que definiera sus necesidades más urgentes (claro, éstas deberían quedar enmarcadas en alguno de los programas del Pronasol), posteriormente debían jerarquizarlas asumiendo que los recursos económicos eran escasos. Así, las demandas quedaban definidas y reducidas programática y microrregionalmente. Supuestamente, la ventaja inmediata del procedimiento descrito era que se evitaba la "radicalización" de la pobreza.

También lo cierto a nivel micro es que la "técnica racional y neutra" de uso de los recursos económicos escasos permitía atender con "eficacia y democracia", "sin populismos", sin falsas promesas, las demandas de la comunidad pobre (ejido, comunidad, barriada), pero a condición de mantenerla aislada bajo el pretexto de que así se atendía de forma más inmediata y eficiente (=democracia), racional y corresponsable (=participación) las demandas. No se "contaminaba" la política social con solicitudes maximalistas, "irracionales", o, por ejemplo, con acciones de un grupo de ejidos. Obvio, se evitaba a nivel territorial, local, regional o nacional cualquier vinculación horizontal de organizaciones de pobres, se pretendía mantener el nexo vertical presidente-pobres como forma y modelo de hacer política "moderna".

Lo cierto también a nivel macro era que las demandas resultantes de los miles de comités solidarios no ponían en entredicho la muy desigual distribución del ingreso y del poder. No se cuestionaba el proyecto económico neoliberal que tendía a reproducir y acentuar la situación de pobreza y marginación creciente de parte importante de la población. [25]

La irrupción armada en Chiapas demostró que las metas cumplidas y las expectativas generadas dentro de círculos oficiales en torno al Pronasol, particularmente respecto a la organización social solidaria, eran sólo una burbuja.

Crisis del Pronasol: Chiapas como un botón de muestra

Chiapas es el mejor ejemplo de que las líneas de acción del Pronasol no fueron definidas a partir de criterios de seguridad del Estado y menos aún de la nación. [26] A pesar de que diferentes voces hicieron llamados de alerta sobre el peligro de que la pobreza generalizada en nuestro país podía adquirir un carácter violento, [27] Solidaridad nunca buscó ser una estrategia coherente de combate a la pobreza, se movió con un patrón de asistencialismo que se limitó a responder, ante todo, a las necesidades inmediatas de la seguridad del gobierno de Salinas.

Aunque Chiapas fue uno de los estados al que se canalizó un mayor porcentaje de recursos, aquí se mostró el fracaso del Pronasol en sus diferentes dimensiones, como lo evidenció un trabajo realizado por el Consejo Consultivo del Pronasol en la zona del conflicto político militar. [28]

Según el documento aludido, a nivel estatal le correspondió a cada pobre un promedio de 75 nuevos centavos al día. A pesar del alto grado de desnutrición infantil que se observa en la zona conflictiva:

sólo recibieron en el rubro alimentario el 2.3 y el 2.8% de lo que aplicó el Pronasol". Los municipios de Chanal y Huixtán "a todas luces los más atrasados de la región, recibieron tan sólo el 0.2 y el 0.3% de la inversión estatal para apoyo a la producción.

Asimismo se anota:

si bien es importante asignar recursos a la construcción y dignificación de los Centros de Readaptación Social y reclusorios (...) resulta, sin embargo, un exceso y contraproducente al propio programa que éstos sean construidos con recursos de Solidaridad.

Sobre la organización social se señala: "Chiapas es la entidad federativa que cuenta con el mayor número de Comités de Solidaridad. Hasta octubre de 1993 contaba con 8 mil 824". Empero, durante el conflicto el silencio de los mismos evidenció la falta de identificación institucional y arraigo de las comunidades campesinas con el gobierno de Salinas y sus prácticas económicas y sociales, con el Estado y sus instituciones y con la nación y sus referentes históricos, culturales y lingüísticos.

Más que crear una nueva relación Estado-sociedad, el Pronasol en Chiapas refuncionalizó a los cacicazgos; aunque al principio bloquearon sus acciones, fueron luego éstos de los mayores beneficiarios, "a través del contratismo en favor de las ambiciones e intereses particulares de los grupos dominantes". Ejemplo de lo anterior es el hecho de que "las carreteras y caminos rurales, que absorbieron el 41% de la inversión total de Solidaridad en el estado tampoco contaron con ningún comité" y "la absoluta mayoría de estas realizaciones corrió a cargo de grandes empresas constructoras".

Los comités municipales que se crearon, afirma el mismo documento, "respondieron más a los arreglos interpersonales de la élite política local, o bien a los intereses y presiones de los caciques y grupos dominantes, que a cualquier estrategia de mejoramiento educativo o cívico de la comunidad".

Para concluir el apartado, así como no se puede entender los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas durante el sexenio pasado si no se considera el papel jugado por el Pronasol, asimismo hoy difícilmente podemos tener una perspectiva de nuestro futuro como nación si no entendemos el fracaso de Solidaridad. Hoy, el problema de la pobreza debe analizarse no sólo desde el ángulo de las carencias objetivas que vive la mayoría de la población, la nación; debe también tenerse presente lo que significó para muchos (al menos en Chiapas, como lo anota el trabajo referido), a nivel subjetivo, participar en Pronasol:

permanecer en la desesperanza, en la medida en que sólo algunas acciones de Solidaridad en materia de bienestar les atenúa sus condiciones de miseria, (éstas no) les devuelve la esperanza de un futuro mejor ni les confiere valor y dignidad a su vida presente. [29]

Zedillo: ¿combate a la miseria? ¿y la seguridad nacional?

Actualmente la situación social se perfila cada vez más difícil y no es exagerado pensar que frente a un contexto de crisis política prolongada puedan surgir amenazas internas que cuestionen el futuro de nuestro país como Estado-nación. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del gobierno de Ernesto Zedillo, no plantea alternativas reales, para el problema de la seguridad nacional ni para el combate a la pobreza.

Respecto al primer tema, el PND reconoce explícitamente como amenazas a la seguridad nacional mexicana: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. A nivel interno, el creciente problema de inseguridad y aumento de la violencia lo restringe al ámbito de la seguridad pública, proponiendo la creación de un sistema nacional de seguridad, sin duda necesario, pero que no va a la raíz del problema. No establece relación alguna de tales fenómenos con el aumento del desempleo, la marginación y la pobreza.

Sobre el tema de la pobreza, el nuevo PND advierte que la desigualdad del ingreso ha tendido a incrementarse y acepta, desde una visión bastante optimista, [30] la existencia de 14 millones de mexicanos que viven en extrema pobreza. Luego de enunciar una serie

de buenas intenciones respecto al imperativo de lograr un Desarrollo Social, manifiesta la urgencia de reestructurar la lucha contra la pobreza centrando su atención en los grupos en desventaja (indígenas, campesinos y pobladores urbanos pobres) y los más vulnerables, como los minusválidos, personas de la tercera edad, etcétera.

El panorama se complica si consideramos, como se desprende del mismo PND, que se pretende en lo esencial continuar con la política económica instrumentada durante los últimos dos sexenios, la cual ha mantenido al país en un proceso de empobrecimiento generalizado y constante, [31] lo anterior es evidente por la cada vez mayor concentración del ingreso y la creciente reducción de los salarios dentro del PIB (Cuadro 4).

Cuadro 4. Decrecimiento de la Masa Salarial[H-]

Por el contexto descrito, resulta urgente que se abra un amplio debate público sobre los costos y amenazas que implican para la nación y el Estado los niveles de pobreza alcanzados. Un debate donde deben participar especialistas, representantes de los diferentes sectores económicos, políticos, culturales y la mayoría de la población, a través de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

El concepto amplio de seguridad nacional puede darnos un marco de referencia que nos permita ordenar nuestras prioridades como nación. De incluirse el problema de la pobreza en la agenda debe ser por consenso, dado que la estrategia de seguridad nacional resultante conllevaría a no sólo tomar decisiones respecto al control legal y legislativo de los cuerpos de seguridad sino, evaluar nuestras potencialidades y vulnerabilidades como nación, para formular una nueva estrategia general a nivel político y económico, dentro del proceso vigente de globalización y regionalización económica. Sin duda, para el momento actual, tendríamos que pensar y discutir el combate a la pobreza a partir de criterios de justicia social, pero además, como anota el Banco Mundial, "en aras de la cohesión social". [32]

Empero, el gobierno de Zedillo no ve, no oye, no siente y parece ser que cree que en México tendemos hacia el equilibrio social, pues de acuerdo al PND 1995-2000, se redujo el número de connacionales miserables a 14 millones de personas y según la revista Forbes del mes de julio, disminuyó el número de supermillonarios mexicanos. Así las cosas, al reducirse los extremos sociales de opulencia y hambre, todo indicaría que vamos hacia el equilibrio o justo término medio.

Lo cierto es que se acota el número de monopolistas financieros y comerciales y crece el ejército de compatriotas desempleados, pobres y miserables. Conviene recordar en estos tiempos de ceguera gubernamental y cólera social, una conocida definición de seguridad nacional de un militar mexicano de alta jerarquía, quien la concibió como "el mantenimiento del equilibrio económico, político y social garantizado por las fuerzas armadas". [33]

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[**] Ayudante de investigación del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Un ejemplo de la posición mencionada puede verse en Javier A. Elguea. "Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990, pp. 76-90.

[2] Ver los ensayos: General Edgardo Mercado Jarrín. "Las doctrinas de seguridad y fuerzas armadas en Latinoamérica", en José Thiago Cintra (ed.). Seguridad nacional y relaciones internacionales: Perú, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, pp. 9-19; y Luis Herrera Lasso y Guadalupe González. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en: Aguayo, op. cit. pp. 391 y 410.

[3] Pedro Vuscovic. Pobreza y desigualdad en América Latina. México, UNAM, 1993, p. 13.

[4] Para una evaluación sobre la concepción salinista de seguridad nacional, ver el ensayo: José Luis Piñeyro. "La seguridad nacional con Salinas de Gortari", Foro Internacional, núm 136, octubre-diciembre de 1994. En prensa.

[5] Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México, Poder Ejecutivo Nacional, p 127. Subrayado nuestro.

[6] Un informe interno anota: "Se ha invitado a los gobiernos estatales a no iniciar obras que no tengan una alta justificación social; a concluir las obras en proceso y fortalecer las que tienen muchos años en ejecución y no se han podido terminar". Informe a los miembros del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Mayo de 1989, Mimeo, *itálicas nuestras*.

[7] Gaceta de Solidaridad, comunicación quincenal del Programa de Solidaridad, año 1, núm. 1, 30 de marzo de 1990, *itálicas nuestras*.

[8] "En 1990, los trece principales programas del ramo XXVI concentraban el 88.7% de los 3.2 billones de pesos del presupuesto total. De ellos, prácticamente once existían con anterioridad a la existencia del Pronasol, con nombres, propósitos, diseño y operación muy semejantes a los que existen ahora con el Programa". Antonio Peniche. "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales", en El Cotidiano, núm. 49, julio-agosto de 1992, p. 22. *Itálicas nuestras*.

[9] El Consejo Consultivo es un órgano de consulta integrado por especialistas en cuestiones sociales y destacados representantes de diferentes sectores productivos, políticos y culturales del país.

[10] El texto menciona, entre otras cosas, que el 40% de la población se encontraba por abajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados, que el 30% de la población pobre consumía el 13% de los alimentos producidos, mientras que el 20% de la más rica consumía el 21% de ese total; que más de la mitad de las muertes de niños menores de 4 años podían ser atribuidas a deficiencias nutricionales. Con respecto a los servicios de salud, su distribución en recursos físicos, humanos y financieros favorecía a los estados que atienden a la población menos pobre. El 8% de la población mayor de 15 años era analfabeta, 25 millones de personas mayores de 15 años no tenía la primaria completa y 30 millones no contaban con la primaria y secundaria completa. Existía un déficit de entre 6 y 7 millones de viviendas. En la categoría de "carencia absoluta" de vivienda se encontraban casi 22 millones de personas en 1980.

[11] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. México, 1990, p. 60. *Itálicas nuestras.*

[12] Citado en "Política de bienestar. Para combatir a la pobreza". Solidaridad. Organó Informativo del Programa Nacional de Solidaridad. año 1, núm. 1, octubre de 1989, p. 4. *Itálicas nuestras.*

[13] Szekely, Miguel. El Programa Nacional de Solidaridad en México. Chile, OIT, 1993, p. 60. *Subrayado nuestro.*

[14] Szekely anota la existencia para fines de 1993 de 63 subprogramas dentro del Pronasol, algunos de los cuales son fondos a partir de los cuales se financian diversos tipos de obras como: Mujeres en Solidaridad, Programas de apoyo a comunidades indígenas, Fondos regionales, etcétera, op. cit., pp. 18-22.

[15] El presupuesto del Pronasol creció de 1989 a 1993 en un 472%; pasó de representar el 6% del PIB en 1989 a 9% en 1993. Sin embargo, pese a estos aumentos, no fue mayor que los recursos gastados en Desarrollo Regional entre 1980 y 1982, cifras tomadas de Julio Moguel. "Pobreza. La erradicación de la miseria: un amplio camino por recorrer". Ideas (Sección del Excélsior), México, viernes 11 de noviembre de 1994, p. 3.

[16] *Ibid.*, p. 4. *Itálicas nuestras.*

[17] Cifras tomadas de Rodolfo Echeverría Martínez. "Balance y perspectivas políticas del Programa Nacional de Solidaridad", en Momento Económico (México, IIE, UNAM), núm. 76, noviembre-diciembre de 1994, pp. 18-20.

[18] Sara Lovera. "Para impulsar la producción, sólo 15% de los recursos de Pronasol", La Jornada, 31 de octubre de 1994.

[19] "Atendió Pronasol regiones que no eran las que más apoyo requerían: Rojas G.", Excélsior, 7 de julio de 1995, p. 5.

[20] Una encuesta realizada en 53 colonias populares en la Reserva Ecológica de Santa Catarina, en la delegación Iztapalapa, que incluyó 437 hogares con una población superior a 2 mil 500 habitantes, anota que la mayoría (80%) consideraba que las comunidades pobres le interesaban mucho al presidente Salinas pero poco o nada al gobierno. Nivel de bienestar, conflictividad social e impacto de las políticas en la Reserva Ecológica de Santa Catarina. Centro de Estudios y Proyecto Económico, mayo 1991. Citado por Rafael Cordera Campos y María Eugenia Moreno Esquivel. Solidaridad: "¿reencuentro social o refundación neoliberal?", en Revista Etcétera (México), núm. 6, 11 de marzo 1993, p. 16. *Itálicas nuestras.*

[21] "El Pronasol alivia la pobreza extrema y compensa los efectos negativos del ajuste". Excélsior, 28 de agosto de 1992. Ejemplo de la atención internacional prestada al Programa es la gira del presidente Salinas a Nicaragua a fin de avanzar en programas específicos de colaboración dentro del marco de Solidaridad y la visita de gobernadores brasileños, quienes fueron acompañados por funcionarios del Banco Mundial, a observar los avances del Pronasol. El entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, apuntó: "Estos son solamente dos ejemplos, pero de hecho muchos otros países se han visto estimulados y buscan información sobre lo que México hace para erradicar la pobreza". "El Pronasol, ejemplo para varias naciones actualmente: F. Solana", Excélsior, 2 de marzo de 1993.

[22] Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de egresos de la federación, 1989. Programa Nacional de Solidaridad, p. 16.

[23] El equipo que dirigió José Luis Reyna y que evaluó el programa en Zacatecas, concluía que la organización de las comunidades se lograba entre personas con cierto poder adquisitivo, pero que los más pobres, "-ocupados en su sobrevivencia" no tenían forma de participar. "Efecto relativo del Pronasol en el combate a la pobreza extrema", La Jornada, 20 de octubre de 1994, p. 25. *Itálicas nuestras.*

[24] Por ejemplo, el presidente Salinas asumió a nivel personal un total de 3 mil 380 compromisos de obra pública durante su sexenio, según información de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Se cumplió con 99% de los compromisos de obra pública adquiridos por CSG: Vázquez N." Excélsior, 29 de noviembre de 1994, p. 5.

[25] Una aproximación sobre las distintas dificultades para consolidar una dominación estable entre los pobres aparece en el trabajo: José Luis Piñeyro. "El Pronasol: ¿nueva hegemonía política?", en El Cotidiano, núm. 49, julio-agosto de 1992. Este número dedicado al Pronasol ofrece ensayos de marcados contrastes analíticos y de proyección del mismo, dada la participación de académicos universitarios y altos funcionarios públicos del Programa.

[26] Sobre la importancia estratégica de Chiapas, las condicionantes externas y determinantes internas de la guerra ver los ensayos: José Luis Piñeyro. "Chiapas en la seguridad nacional de México" y "Los porqué de la corta guerra en Chiapas", en El Cotidiano, núm. 61 y 62 de 1994, respectivamente.

[27] Por mencionar sólo una de esas voces, el director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional, Sterie T. Baeza, alertó a México de que "de no resolver el problema de la pobreza y brindar mayor atención a los programas de asistencia social, éstos podrían convertirse en explosivos, a pesar de los cambios tan profundos de su reforma macroeconómica", Excélsior, 15 de septiembre de 1993, p. 5.

[28] Documento dado a conocer por la revista Proceso, núm. 949, 9 de enero de 1995. "Estudio del propio Consejo Consultivo del Pronasol: Solidaridad hundió más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista", pp. 6-11.

[29] Ibidem, p. 11.

[30] Según un reciente informe del Banco Mundial: "Una quinta parte de la población mexicana, es decir, más de 20 millones de mexicanos, se encuentran en la miseria, por debajo del umbral de la pobreza". "En la miseria, 20 millones de mexicanos, señala el BM. Excélsior, 27 de junio de 1995, p. 1-A.

[31] Respecto a esta idea, ver Pedro Vuscovic, op. cit.

[32] Ibid.

[33] Declaración del exsecretario de la Defensa Nacional, General de División Félix Galván López, apud Roberto Vizcaíno. "La seguridad del país, fin primordial del Estado", en Proceso, 22 de septiembre de 1980.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Notas Sobre las ong , la Democracia y el Desarrollo [*]

AUTOR: Luis Hernández Navarro []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional: Cultura y Sociedad

EPIGRAFE:

Para Laura

ABSTRACT:

Otra gran transformación ha sido la aparición, en México y en el mundo, de Organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincracia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano".

Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 5.

TEXTO:

El desafío: los enanos y Gulliver

Como si se tratara de un capítulo inédito de la novela de Swift en la que los enanos atacan al gigante Gulliver, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) mexicanas han lanzado un enorme desafío al Estado mexicano. Imbuidos de un espíritu de lucha, inusual hasta hace unos cuantos años, han pasado a la ofensiva decretando la antidemocracia, inoperancia y, con harta frecuencia, inutilidad de la clase política gobernante y sus instrumentos de gobierno. Sin embargo, en el capítulo mexicano de la novela, no es Gulliver el que arribó a Liliput, sino que fueron los enanos los que se lanzaron a la conquista del territorio del gigante.

La presencia de las ONG en el mundo del desarrollo de base en México tiene, cuando menos y dependiendo de la definición que se dé a estos organismos, más de cuatro décadas. [1] El tamaño del desafío que han asumido tiene apenas unos cuantos años. Si hasta 1985 eran, comparadas con sus contrapartes en países como Perú, Brasil o Bolivia, fuerzas con una limitadísima influencia en la política nacional, a partir de entonces han ganado presencia de manera creciente.

Quizás, las transformaciones más significativas que han sufrido las ONG desde esa fecha son las de cómo se conciben a sí mismos y las de la naturaleza de los retos que asumen. Han pasado de ejecutar proyectos locales y construir redes temáticas o de afinidad ideológica a proponer o tratar de elaborar políticas públicas alternativas o vigilar procesos electorales. Han dejado de percibirse a sí mismas como centros de apoyo a los movimientos sociales para tratar de convertirse en espacios de articulación de intereses y grupos de cabildeo. Han abandonado su discurso apolítico tradicional para colocar en el centro de su quehacer la dimensión estatal. En suma, y a pesar de no reconocerlo con frecuencia como tal, se han asumido como clase política emergente.

En el camino, las ONG se han fundido y confundido con movimientos ciudadanos y gremiales. Las más audaces, simple y llanamente se han autodesignado representantes de la sociedad civil. Y, como en la novela de Swift, han tejido formas de coordinación y acción que les permiten multiplicar sus potencialidades.

Complicada identidad

La heterogeneidad de las ONG y su identidad en negativo (se catalogan diferenciándose, en negativo, como no gubernamentales) hace que una definición de ellas sea difícil. El Banco Mundial, en un "Operational Directive", las distingue así:

La diversidad de las ONG hace difícil una definición o clasificación sencilla. Las ONG incluyen una amplia variedad de grupos e instituciones que son total o mayoritariamente independientes del gobierno, caracterizadas principalmente por objetivos humanitarios o de cooperación en lugar de comerciales. La terminología varía: por ejemplo, en los Estados Unidos suelen llamarse Organizaciones Privadas Voluntarias (PVO), y la mayoría de las ONG africanas prefieren llamarse o son llamadas 'Organizaciones Voluntarias de Desarrollo'. Aunque organizaciones como las universidades o los institutos de investigación pueden ser no-gubernamentales, esta definición se refiere principalmente a las organizaciones privadas que desempeñan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos, o gestionar el desarrollo comunitario.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas las define como:

...las personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales, o de grupo, y, que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público.

Las ONG están formadas usualmente por promotores, técnicos o profesionistas que buscan ofrecer servicios a la sociedad en general y, frecuentemente, a los sectores más pobres de ésta en particular. Su intervención está sustentada en cuatro "ideas-fuerza" básicas. La adscripción a una de esas "ideas-fuerza" proporciona a la ONG una identidad y una ubicación en el mundo de las "no-gubernamentales". Aunque algunas ONG puedan estar cruzadas simultáneamente por varias de ellas, usualmente es una la dominante.

Estas "ideas-fuerza" son: la asistencia; la filantropía; la solidaridad de clase; y la cooperación.

- a) La asistencia -desde la lógica de las ONG- establece la necesidad de ayuda entre desiguales para que quien menos tiene pueda satisfacer necesidades básicas. Es la expresión institucional de un valor básicamente católico: la caridad. Una parte significativa de ellas se encuentra organizada como instituciones de asistencia privada.
- b) La filantropía, entendida como la ayuda desinteresada que nace del amor a los hombres y de un humanismo profundo.
- c) La solidaridad de clase, entendida como el apoyo que se brinda a los esfuerzos de la contraparte como resultado de la similitud de principios e intereses.
- d) La cooperación, que supone el reconocimiento de una problemática común entre dos o más "socios" a la que sólo puede hacerse frente sobre la base de una acción y una estrategia compartidas.

Las distintas "ideas-fuerza" en las que las diferentes ONG justifican su "mandato" social propician una multiplicidad de agendas y una visión diferenciada de las relaciones que necesitan tener con el Estado.

En México las ONG no tienen una figura jurídica precisa en dónde ubicarse. La gran mayoría de ellas están registradas como asociaciones civiles (A.C.). Sin embargo, también son A.C. organizaciones de colonos, grupos de profesionistas, empresas privadas que buscan evadir impuestos disfrazándose de instituciones no-lucrativas, centrales campesinas, etcétera.

Tres instituciones han moldeado sus perfiles: las iglesias, de manera destacada la católica a través de sus distintas pastorales, de las que en ocasiones las ONG son instrumentos de mediación; diversas corrientes de la nueva izquierda, de las que, a veces las ONG son mera cobertura institucional; y, las Fundaciones, agencias y ONG de los países desarrollados, de las que, con frecuencia, son hechura las ONG nacionales. Con semejantes progenitores, las ONG han heredado una propensión a enmarcar sus acciones, por más pequeñas que sean, como parte de un proyecto trascendente.

Aunque el desafío hacia lo estatal ha estado protagonizado por ONG pertenecientes a casi todas estas redes, quienes han jugado el papel más relevante en este proceso han sido las ONG de promoción al desarrollo inscritas en el circuito de la cooperación.

Perfiles

Las ONG -sobre todo aquéllas inscritas en el circuito de desarrollo- son entonces formas específicas en las que sectores de la intelectualidad crítica se han vinculado a lo popular. Otras rutas de encuentro con lo popular se desarrollaron a partir de 1968 desde el trabajo de extensión universitaria, la construcción directa de organizaciones gremiales, algunos

programas gubernamentales de desarrollo y partidos políticos. Sin embargo, con el paso de los años, más y más promotores del desarrollo popular pasaron a formar ONG como vehículo organizativo principal de su trabajo.

Desde esta perspectiva y más allá del trabajo organizativo en sí, las ONG se convirtieron en bisagras que vinculaban campos sociales distintos y en circuitos de mediación social y fabricación de consensos.

Pero más allá del terreno crítico de su intervención social, las ONG tienen, como instrumentos de asistencia privada o de promoción al desarrollo, ventajas indudables, reconocidas y avaladas por instituciones tan poco sospechosas como el Banco Mundial. Suman los esfuerzos de miles de promotores voluntarios que desde distintas motivaciones políticas, morales o religiosas, realizan obras de beneficio social. Canalizan recursos provenientes de la cooperación internacional o de fondos privados nacionales a iniciativas destinadas a reducir el rezago social. Usualmente pueden ejecutar esas obras e iniciativas con menos gastos financieros de los que requiere el Estado. Pueden experimentar en el diseño e implementación de proyectos que el Estado -por la amplitud de la cobertura que tiene que proporcionar- no puede ejecutar.

Las ONG financian sus actividades mediante cuatro fuentes básicas: el trabajo voluntario de muchos de sus integrantes, los recursos que obtienen de la cooperación internacional, las donaciones de mecenas nacionales y la venta esporádica de servicios y publicaciones.

Pocas organizaciones son capaces de combinar la suma de esfuerzos individuales que conjuntan las ONG. Muchos de sus miembros trabajan de manera gratuita, y la mayoría de quienes reciben un salario obtiene ingresos muy por debajo de los precios de mercado.

El financiamiento nacional es más bien escaso si se compara con la gran tradición de donaciones que existe entre empresarios, empresas y gente común y corriente de Europa, Canadá y los Estados Unidos. Ciertamente, entre los empresarios mexicanos hay excepciones, y fundaciones nacionales auspiciadas por el sector privado como la FMDR, ADMIC o la Miguel Alemán tienen una base de recaudaciones nacionales muy considerable.

En términos generales, se ha ido imponiendo entre las ONG la modalidad de cobrar ciertos servicios para recuperar costos. Sin embargo, el sector sobre el que trabajan no tiene usualmente recursos para cubrir el pago. Algunas ONG combinan la venta de investigaciones o diagnósticos especializados para el sector público o empresarial con el trabajo gratuito hacia los sectores populares.

El grueso de su financiamiento proviene, empero, de fundaciones y agencias de cooperación extranjeras. Una estimación tentativa indica que podrían entrar por esa vía al país alrededor de 50 millones de dólares anuales, [2] destinados a una enorme diversidad de proyectos, y, con mucha frecuencia, controlados por reportes financieros estrictos y auditorías externas: desde ambientales hasta productivos, desde salud hasta de género.

Este financiamiento impone agendas y estilos de trabajo sobre las ONG nacionales. Simultáneamente "transnacionaliza" las actividades de promoción al desarrollo. La construcción de las contrapartes internacionales ha fortalecido de manera relevante la interlocución nacional de las ONG.

La nueva ruta

Las ONG se desarrollaron durante la década de los ochenta, teniendo como su objeto principal de intervención el movimiento popular, como instrumento de acción básica, la educación popular [3] y como origen social principal, sectores de la intelectualidad católica progresista. Más allá de sus diferencias internas, se concibieron durante años como parte o instrumento del movimiento popular, y actuaron con él en una perspectiva clasista, gremial y de privilegio a las acciones directas de masas como elemento fundamental para resolver la demanda social.

Los sismos de septiembre de 1985 modificaron sensiblemente el mundo de las ONG. El inmenso protagonismo ciudadano propició el surgimiento de un mito refundador: la autorganización de la sociedad civil como semilla y cimiento de un nuevo orden. Se produjo a partir de entonces una proliferación sin precedentes de ONG y de recursos provenientes de la cooperación internacional. Asimismo, se ensayaron formas de relación inéditas entre movimientos sociales urbanos, ONG y gobierno federal para participar en la reconstrucción de las zonas dañadas de la ciudad de México.

El boom neocardenista actuó como un nuevo terremoto en las referencias doctrinarias de las ONG. Parte significativa de ellas vio al neocardenismo en sus inicios con una enorme desconfianza, y se incorporaron a él hasta después de pasado el proceso electoral, en lo que fueron las jornadas de defensa de la voluntad popular, acompañando a los sectores populares con los que trabajaban.

A partir de ese momento se inicia en muchas de ellas una revaloración profunda de la acción cívica, de la política partidaria y de la lucha electoral. Su paso a la acción política se realiza, sin embargo, de manera tardía, sin interlocutores significativos dentro del Partido de la Revolución Democrática, y, con frecuencia, por afuera de él, con el peligro de perder su perfil y con un problema básico: la mayoría de esas ONG requieren para su sostenimiento de recursos económicos provenientes de la cooperación internacional, poco proclive a financiar actividades asociadas con lo electoral.

Simultáneamente, la creciente interlocución de otra franja de ONG con sectores del Estado, el acceso de éstas a swaps y un nuevo marco fiscal replantea drásticamente su futuro y precipita su acuerpamiento y la búsqueda de un nuevo perfil.

A partir de junio de 1990 se precipita un creciente proceso de construcción de redes nacionales sobre temas estrechamente vinculados a los derechos humanos y la globalización. Aunque las viejas redes construidas alrededor de afinidades ideológicas o de cuestiones temáticas (salud, mujeres, vivienda, educación popular, etcétera) se mantienen, dejan de ser el terreno principal de agrupamiento y acción. Como resultado de

este proceso surgirían redes como Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, o la Red de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". En el centro de estas redes se encuentra la definición de las ONG como instrumentos de acción ciudadana en la defensa e instrumentación de sus derechos, y la idea de que "la izquierda contemporánea mexicana es cada día menos partidista y más sociedad civil".

La ardua construcción del ciudadano

Si, como señalan O'Donnell y Schmitter, democratización se refiere a la:

(la) extensión progresiva del principio de la ciudadanía, de forma que abarque un mayor ámbito de personas con dicho derecho y mayores esferas en las que la decisión colectiva entre personas con igualdad de derechos (o sus representantes) resulte obligatoria para todos, [4]

o como acota Schmitter

(el principio de ciudadanía) entraña el derecho a ser tratado por los demás seres humanos como igual con respecto a la toma de decisiones colectivas, y también la obligación de quienes aplican dichas decisiones a ser igualmente responsables y estar a la disposición de dicha ciudadanía...". [5]

El eje central de la actividad de estas ONG es la democratización de un régimen autoritario o la ardua construcción del ciudadano. En esta tarea, empero, se han cruzado, y en ocasiones, confundido, con otros tipos de organización social. Así, si en el pasado era común que las ONG "usurparan" funciones y se mimetizaran con organizaciones de corte gremial (asociaciones de colonos, movimientos campesinos, tendencias sindicales), a partir de la explosión neocardenista han tendido a diluir su identidad con frentes cívicos y grupos ciudadanos protopolíticos.

Obviamente, las ONG están formadas por ciudadanos, y luchan, como hemos visto, por la democratización; sin embargo, no son ni frentes cívicos ni grupos ciudadanos protopolíticos. Los primeros están articulados por sectores amplios de la población y usualmente luchan contra el caciquismo político -no necesariamente rural- y el centralismo. El Frente Cívico Potosino del doctor Nava o la Asociación Cívica Guerrerense son ejemplos claros. Los segundos son plataformas cívico-políticas por la democracia, generalmente con pocos integrantes, que buscan intervenir en la coyuntura sin incorporarse a los partidos políticos, pero relativamente ajenos al estilo de intervención de las organizaciones sociales o a las agendas de las ONG. Entre ellos se encuentran, más allá de sus diferencias, convergencias como el Grupo San Angel o el Acude.

Todos ellos han coincidido en diversas coyunturas: desde la observación electoral hasta la búsqueda de una salida pacífica al conflicto chiapaneco. Al calor de los acontecimientos y de la confluencia en tareas comunes, con frecuencia se han mimetizado y perdido su

identidad. Son, sin embargo, distintos. No obstante, esta diferencia no impide que puedan confluír de manera relevante en los objetivos generales de construir ciudadanía y democratizar el país. El pasado Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas que se reunió en la ciudad de México el 30 de junio y 1 de julio, convocado por un grupo de ONG, organizaciones sociales y fuerzas cívicas, y que busca elaborar la Carta de los Derechos Ciudadanos es un buen ejemplo de ello.

En el mismo sentido, pero con una proyección mucho más amplia en la medida en que más que una convergencia puntual logró articular un verdadero movimiento social, se encuentra el caso de Alianza Cívica. Alianza movilizó, en el contexto de las elecciones de 1994, a miles de ciudadanos preocupados por la limpieza electoral, y consolidó una plataforma nacional estable de vigilancia sobre funcionarios públicos y de consultas sobre políticas específicas que son un "corredor de salida" de quienes sin participar en partidos políticos quieren trabajar por la democratización del país.

En el país de Gulliver

Las relaciones entre las ONG y el gobierno son, por definición, relaciones complejas. Difícilmente podría ser de otra manera. Primero, porque la identidad de aquéllas, lo que las agrupa más allá de sus múltiples diferencias, es, precisamente, el no ser gobierno. Segundo, porque en el marco del viejo Estado interventor las ONG fueron las instituciones que ciertos sectores de la sociedad se dieron para intervenir en tareas de asistencia, solidaridad o de promoción al desarrollo sobre la base de una amplia independencia. Esta independencia se vio alimentada por la vocación autónoma que amplias capas de la población comenzaron a protagonizar a partir de los años setenta.

Esta complejidad, sin embargo, ha adquirido nuevas facetas desde los últimos siete años. El Estado mexicano, en su aventura integradora, se ha encontrado con la creciente exigencia de "abrir" espacios a las ONG nacionales. Desde el Banco Mundial hasta el Banco Interamericano de Desarrollo, pasando por los ex"aliados" ambientalistas de Salinas de Gortari, los funcionarios mexicanos se han visto presionados a "tomar en cuenta" a algunas ONG.

El nuevo esquema de relación entre gobierno y ONG se desarrolla sobre la base de un nuevo modelo en el que el Estado no es ya el principal agente económico y en el que los mercados cumplen un importantísimo papel en la asignación de recursos. El terreno de intervención "tolerado" desde el Estado es preciso: la vieja regulación estatal está siendo sustituida por nuevas regulaciones que buscan no satisfacer directamente las demandas sociales de los grupos de más bajos ingresos, sino crear las condiciones que "faciliten" la posibilidad de que compitan en igualdad de condiciones en los nuevos mercados. Esto es lo que las ONG deben hacer: facilitar la competencia.

Un buen número de ONG rechaza este tipo de colaboración. Desde su perspectiva, los proyectos de trabajo en marcha entre organismos gubernamentales y franjas diversas de ONG son solamente:

a) Una respuesta estatal a la problemática social en el marco de una política económica neoliberal, en la que se busca trasladar responsabilidades de gestión estatal para paliar las restricciones económicas existentes a la "sociedad civil". Es decir, se trata de la cara social y participativa que complementa las políticas de ajuste y estabilización.

b) Un instrumento para contener el descontento social y facilitar la cooptación de la sociedad civil descontenta, o su desmovilización, al tiempo que el sistema se legitima.

c) Un mecanismo para "distraer" la tarea fundamental de las ONG (lucha por la democracia, concientización) en tareas básicamente asistencialistas, a cambio de cierta interlocución y algunos recursos económicos.

d) Una política que busca concentrar recursos limitados en proyectos específicos de ciertas áreas (niños, ancianos, etcétera), en lugar de atender el conjunto de la problemática del sector. Se crea así el espejismo de que se soluciona mucho cuando en realidad se atiende a unos pocos.

Por el contrario, el tipo de reivindicaciones que estas ONG plantean giran en torno a otros planteamientos: políticas públicas, "rendición de cuentas" de funcionarios públicos a la ciudadanía, transparencia e imparcialidad electoral, instrumentos para gestionar proyectos ambientales y de desarrollo mucho más ambiciosos. Tienen la independencia económica para exigirlo. Su financiamiento no depende de su trato con las agencias gubernamentales de desarrollo. Han construido coaliciones transnacionales que les permiten, cuando menos, tocar las puertas de circuitos de poder fuera del país. Poseen una infraestructura en informática y comunicación que les posibilita estar conectados con el mundo global con rapidez y eficiencia. Por lo demás, en un momento en el que la descomposición del régimen de partido de Estado ha roto con las mediaciones y los mecanismos de generación de consensos tradicionales, ellas aparecen como una fuerza alternativa real.

Ciertamente, las ONG tienen limitaciones significativas. Por más que provengan de la sociedad civil, no la representan. En la medida en la que la sociedad civil no es algo homogéneo (la idea de que es una "tercera esfera", distinta del sector público y de la iniciativa privada, no tiene sustento), las organizaciones que actúan en su interior expresan las contradicciones, la cultura política y las limitaciones inmersas en ella. La necesidad de recaudar sus fondos fuera del país las obliga a adaptar sus agendas y proyectos a las modas y planteamientos de sus financiadores. Obviamente, ello no implica ni subordinación ni pérdida de autonomía. Por más que hayan ocupado espacios políticos relevantes, no pueden suplir la función ni la necesidad de los partidos políticos.

Sin embargo, el servicio que le están prestando al país, su papel en la democratización, la construcción de la ciudadanía y la búsqueda de otro modelo de desarrollo no son nada despreciables. Quién quita y con la ayuda de las otras fuerzas -gremios, partidos, frentes cívicos, grupos ciudadanos- que luchan por la democracia terminen poniendo en su lugar al Gulliver abusivo y autoritario.

CITAS:

Notas

[*] Este artículo retoma algunas ideas expresadas en "La difícil democracia de México: los movimientos de base, las ONG y el gobierno local", escrito junto con Jonathan Fox, y que forma parte del libro editado por Charles A. Reilly, Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Fundación Interamericana en los Estados Unidos, 1994. También incorpora puntos de vista presentes en "Organizaciones no gubernamentales y democracia emergente", La Jornada del 15 de marzo de 1994. Parte de las tesis aquí expuestas han sido discutidas y enriquecidas por Gabriela Sánchez.

[**] Asesor de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras.

[1] Para una historia de las ONG en México, véase el libro de uno de los fundadores más relevantes de la cooperación al desarrollo en México: Luis Lópezllera. Sociedad civil y pueblos emergentes. México, Promoción del Desarrollo Popular, 1988.

[2] Se trata de una estimación provisional elaborada a partir de los informes públicos de la mayoría de las grandes fundaciones que trabajan en México.

[3] Dos referencias obligadas de este proceso son la obra pedagógica de Paulo Freire y la Teología de la Liberación.

[4] Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. Tentative Conclusions about Uncertain Transitions, vol. 4 de Transitions from Authoritarian Rule, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

[5] Philippe Schmitter. Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice. European University Institute, Working Paper, núm. 74, Florence, European University Institute. 1983.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Estado-Nación y Globalización [*]

AUTOR: Octavio Ianni []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Contexto Internacional

ABSTRACT:

A partir de la época en que la globalización se constituyó en una nueva realidad, conformando una nueva totalidad histórica, cuando las fronteras son nulificadas o anuladas, la soberanía se transformó en figura retórica; objetivamente la sociedad nacional se revela en una provincia de la sociedad global. Por más desarrollada, compleja y sedimentada que sea la sociedad nacional, la misma se transforma en subsistema, segmento o provincia de una totalidad histórica y geográfica más amplia, abarcante, compleja, problemática, contradictoria.

TEXTO:

Introducción necesaria

Visto en una perspectiva amplia, de larga duración, el Estado-nación se revela como un proceso histórico problemático, contradictorio y transitorio. Hubo una época en que se definía por la soberanía, real o deseada, amplia o limitada. En los tiempos de la sociedad global, se modifica de nuevo, pero ahora de una forma más radical. Poco a poco, o de repente, se transforma en provincia de la sociedad global.

Esto es una historia conocida. En prácticamente todos los países del antiguo Tercer Mundo se adoptaron políticas de industrialización destinadas a orientar y acelerar la sustitución de importaciones. Se incentivó la planeación gubernamental, inducida o impositiva, capitalista, socialista o mixta según el caso, a fin de promover la industrialización y diversificar la economía nacional, fortalecer centros de decisión internos y mejorar las condiciones de autoprotección del sistema económico nacional. En muchos casos, como en los que se proponían estrategias capitalistas y mixtas, los propios gobiernos y las corporaciones de los países dominantes, centros de poder internacional, estaban comprometidos con proyectos nacionales, de industrialización sustitutiva de importaciones. Inclusive el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial) actuaron decisivamente en favor de políticas "nacionales" de industrialización. Eran los tiempos de la Guerra fría, cuando uno de los objetivos era favorecer políticas nacionales de desarrollo económico y provocar cambios sociales que tornasen el problema social menos tenso, no revolucionario.

Simultáneamente, esa fue una época de reorganización de las relaciones económicas, políticas y culturales a escala mundial, en el ámbito de la Guerra fría iniciada

abiertamente en 1946, con el discurso de Winston Churchill en Fulton, en los Estados Unidos. A pesar de las olas revolucionarias en lo que era entonces el Tercer Mundo el capitalismo se desarrolló intensiva y extensivamente por el mundo expandiéndose en nuevas ondas por las ciudades y campos, inclusive revolucionando el mundo agrario. La economía política de contrarrevolución mundial tuvo éxitos en todos los continentes, propiciando una nueva ola de mundialización del capitalismo. [1]

Pero todo eso ya es pasado. Gradualmente la estrategia de desenvolvimiento económico hacia dentro o industrialización sustitutiva de importaciones fue abandonada por la estrategia de desarrollo económico hacia fuera, o industrialización dirigida a la exportación. En la medida en que los países capitalistas vencían la Guerra fría, inclusive con la "colaboración" de los errores más o menos graves que cometían diversos países socialistas, en particular en el bloque soviético, el neoliberalismo se transformó progresivamente en una nueva ideología, un nuevo discurso de la economía política mundial. Las empresas, corporaciones y conglomerados internacionales y multinacionales se convirtieron en transnacionales. La nueva división internacional del trabajo volvió obsoletos conceptos, interpretaciones y prácticas nacionalistas. La reproducción ampliada del capital tomó el timón del mundo, desarrollando las clases sociales y las luchas de clases en escala propiamente global.

Globalización económica y soberanía nacional

La globalización de la economía capitalista, comprendida la formación de centros de decisión extra y supranacionales, debilita las posibilidades de estrategias nacionales.

La atrofia de los mecanismos de poder de los sistemas económicos nacionales no es otra cosa que el predominio de estructuras de decisiones transnacionales dirigidas hacia la planetarización de los circuitos de decisión. El problema mayor que surge es que afecta el futuro de las áreas en que el proceso de formación del Estado nacional se interrumpe precozmente, esto es, cuando aún no se ha realizado la homogeneización en los niveles de productividad y en las técnicas productivas que caracterizan a las regiones desarrolladas... Existen muchos índices de evolución global orientada hacia la desarticulación de los sistemas económicos nacionales, los cuales son sustituidos por espacios contenidos en parámetros políticos y culturales (...) A partir del momento en que el motor de crecimiento deja de ser la formación del mercado interno para pasar a ser la integración con la economía internacional, los efectos de sinergia generados por la interdependencia de las distintas regiones de un país desaparecen, debilitando considerablemente los vínculos de solidaridad entre las mismas (...) En la lógica de las empresas transnacionales, las relaciones externas, comerciales o financieras son vistas como operaciones internas de empresa, de hecho, cerca de la mitad de las transacciones de comercio internacional ya son actualmente operaciones realizadas en el ámbito interno de las empresas. Las decisiones sobre qué importar y qué producir localmente, dónde completar el proceso productivo, a qué mercados internos y externos se dirigen son tomadas en el ámbito de la empresa, la cual tiene su propia balanza de pagos externos y se financia en donde mejor le conviene. [2]

En ese contexto, no existe desconexión posible, en términos de soluciones nacionales autárquicas, soberanas. Cualquier intento de autonomización, afirmación de soberanía, realización de proyecto nacional capitalista, socialista o mixto, está sujeto a las determinaciones globales que adquieren preminencia creciente sobre las determinaciones nacionales. Por esta razón, el movimiento antisistémico o de desconexión de cualquier proyecto político, económico o social aparece difícil, por no decir propiamente imposible. En buena parte esta es una historia no sólo de las últimas décadas del siglo XX, sino de todo este siglo. Han sido numerosos los proyectos nacionales de desconexión o emancipación bajo diferentes regímenes políticos. Florecen y florecerán nacionalismos, populismos, corporativismos, fascismos, militarismos, nasserismos, tercermundismos, socialismos. Logran y lograrán mucho, pero no la desconexión, la autonomización, la internalización de los centros de decisión, el proyecto nacional, la soberanía. [3]

Las condiciones para la formulación de proyectos nacionales son afectadas drásticamente por la globalización. O mejor expresado: los proyectos nacionales solamente se tornan posibles como imaginación y ejecución en tanto toman en cuenta las nuevas y poderosas determinaciones "externas", transnacionales o propiamente globales. A partir de la época en que la globalización se constituyó en una nueva realidad, conformando una nueva totalidad histórica, cuando las fronteras son nulificadas o anuladas, la soberanía se transformó en figura retórica; objetivamente la sociedad nacional se revela en una provincia de la sociedad global. Por más desarrollada, compleja y sedimentada que sea la sociedad nacional, la misma se transforma en subsistema, segmento o provincia de una totalidad histórica y geográfica más amplia, abarcante, compleja, problemática, contradictoria.

Cuando las relaciones, los procesos y las estructuras económicas se mundializan, las economías nacionales se transforman en provincias de la economía global.

La eficiencia de una economía puede ser avalada con base en el reconocimiento de que es o no internacionalmente competitiva, esto es, sin regresar a posibles proteccionismos nacionales. Aquí lo que está a discusión es la competitividad alcanzada y no a qué país naturalmente pertenece. La competitividad basada en ventajas naturales puede ser entre otras cosas, el resultado de extensas cantidades de tierras fértiles disponibles, buenas condiciones climáticas, recursos minerales de alta calidad y fácil extracción. En contraste con esto, la competitividad propiamente dicha es el resultado de la creciente calificación de los trabajadores, mayor productividad del trabajo y mayor eficiencia científico-técnica. [4]

El Estado-nación visto en diferentes etapas de su historia se revela como una configuración problemática. Tanto en Europa, donde nace, como en las demás regiones y continentes, se revela como una especie de desafío permanente: sea porque se transforma o porque no se forma. Algunos se revelan más problemáticos en ciertas coyunturas, como ha ocurrido en este fin del siglo XX: la Unión Soviética y Yugoslavia, África del Sur e India, Canadá y España. Cuando se debilita el Estado-nación debido a las fuerzas que

operan en el sentido de la mundialización, emergen provincialismos, nacionalismos, regionalismos, etnicismos, fundamentalismos.

Bloques económicos y regionalismos

Son resurgimientos que expresan tanto reivindicaciones e identidades antiguas como el declive del Estado-nación como un instituto de soberanía.

Una federación de seis repúblicas, donde sus ciudadanos incluían cristianos católicos (croatas y eslovenos), cristianos ortodoxos (servios), musulmanes (algunos de lengua servocroata, otros que hablaban albanés y se sentían albaneses) y otras diversas minorías. Vivían en paz, en muchos lugares estrechamente entrelazados y para muchos las diferencias significaban poco. Pero, los grupos tenían cuentas históricas por ajustar entre sí, algunas de las peores, provenían de la Segunda Guerra Mundial. Y las divisiones más recientes entre comunistas y anticomunistas, si bien contenidas bajo Tito y debilitadas por la apertura del país a Occidente, no estaban muertas (...) La Yugoslavia moderna se sitúa sobre las líneas divisorias de la historia europea: la división del Imperio Romano en el siglo IV, la división de la cristiandad en el siglo XI, las fronteras del siglo XVII entre los imperios Otomano y Habsburgo. Es verdad también que en la ocupación de las tropas de Hitler, fascistas croatas y bosnios masacraron servios, judíos y musulmanes, frecuentemente con el consentimiento del clero católico. [5]

También las naciones dominantes, desarrolladas, industrializadas, maduras o consolidadas se muestran problemáticas, contradictorias. A pesar de las décadas y siglos de existencia se enfrentan con dilemas básicos que reabren el problema nacional, revelan que la nación continúa siendo un proceso histórico, una recreación continua o periódica. Todos los días, 24 horas al día, son muchos los elementos movilizados para crear y recrear la nación, la nacionalidad, la identidad, la patria: el discurso del poder, la industria cultural, los aparatos de represión, el sistema jurídico político, los códigos y reglamentos, los símbolos, la bandera, el himno, la moneda, la lengua y los dialectos, la religión y las sectas, el territorio, las fronteras, las tradiciones, los héroes, los santos, las hazañas, los monumentos y las ruinas.

Sin embargo, de cuando en cuando, todo puede ser puesto en cuestionamiento.

Conforme suceden los experimentos, los Estados Unidos viven un riesgo. Una nación de individuos reunidos no por la sangre sino por la lengua, las aspiraciones y una idea. Esa idea expresada en la declaración de independencia la cual es: 'Que todos los hombres nacen iguales y son dotados por su Creador con ciertos derechos inalienables, entre ellos la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad'. Bellas palabras, mejor filosofía: y un credo infernal para ser realizado. El mismo presidente Lincoln se preguntaba si 'tal nación tan dedicada, tan bien construida, puede perdurar'. Y los americanos continúan preguntándose (...) Muchos (síntomas de dudas) son causados por el nuevo nerviosismo. Acerca de la fuerza de la propia democracia americana. La Unión Soviética propiciaba un enemigo y un sistema con los cuales los americanos podían hacer comparaciones orgullosas e incuestionables. Este imperio del mal ha desaparecido, los Estados Unidos

comienzan a reconocer grietas en su propio sistema, entre ellas: la violencia endémica, las desigualdades raciales y la indiferencia política. [6]

A manera de conclusión

El nuevo impulso lo representan las estrategias de integración regionales, los nuevos subsistemas del capitalismo mundial. Integración articulada por gobiernos y empresas, sectores públicos y privados, conforme las potencialidades de los mercados, los factores de la producción y de las fuerzas productivas de acuerdo con los movimientos de capital orquestados principalmente por las transnacionales. La Guerra fría terminó, el bloque soviético está desagregado y progresivamente integrado al sistema capitalista mundial; China, Vietnam y Cuba se abren a las empresas capitalistas, aunque manteniendo el régimen político bajo el signo del socialismo. Lentamente, pero con decisión, las diferentes regiones del mundo desarrollan estrategias de integración: Comunidad Económica Europea (CEE), Asociación de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), Comunidad de Estados Independientes (CEI), Círculo del Pacífico.

Poco a poco los tradicionales "actores" de las relaciones internacionales, los Estados nacionales, son llevados a organizarse en torno a un nuevo y diferente "actor": la "comunidad" regional. Esto está aconteciendo en Europa, las Américas, Rusia y el Pacífico. Son varias las constelaciones de países en las cuales el Estado-nación aparece subordinado. Pueden ser gérmenes de una nueva cartografía geopolítica, en la cual tienden a sobresalir los Estados Unidos de América del Norte, Alemania y Japón, aunque después Rusia y China puedan tratar de disputar posiciones en ese mapa.

Pero también es posible constatar que todos esos "actores" pueden estar siendo influenciados o determinados por los movimientos del capitalismo global: las exigencias de la reproducción ampliada del capital, los procesos de concentración y centralización que envuelven a las empresas, corporaciones y conglomerados que sobrepasan fronteras, culturas y civilizaciones; la nueva división internacional del trabajo, que comprende procedimientos productivos, disponibilidades de fuerza de trabajo, costos relativos de esta fuerza; la planeación regional continental y global de las operaciones de las transnacionales, independientemente de sus orígenes nacionales, colonialistas o imperialistas.

Son muchas y poderosas las fuerzas características de la globalización que tornan anacrónico al Estado-nación y quimérica la soberanía; al mismo tiempo, se crean nuevas exigencias de ordenamiento jurídico mundial. Ya no es suficiente el paradigma de las relaciones internacionales que prioriza al Estado-nación como figura principal, actor de soberanía.

En el ámbito de la sociedad global, vista como un universo de relaciones, procesos y estructuras nuevos, propios de la globalización, el Estado-nación pierde buena parte de su significado tradicional. Las nuevas realidades, relaciones, instituciones y estructuras, no sólo económicas sino también sociales, políticas, culturales, religiosas, lingüísticas,

demográficas y geográficas establecen condiciones y posibilidades de nuevos intercambios, ordenamientos, estatutos. Conjuntamente con la mundialización de la economía, la política y la cultura, emergen desafíos a los más diversos aspectos de la sociedad global: ecología, ambientalismo, energía nuclear, terrorismo, narcotráfico, mafia, xenofobia, etnocentrismo, racismo, mercados, patentes, convertibilidad de monedas, moneda regional, moneda global, telecomunicaciones, monopolios, oligopolios, producción y difusión de información, redes mundiales de comunicación que funcionan todo el tiempo en inglés.

En ese ambiente surgen otros actores, otras élites, diferentes estructuras de poder, distintas polarizaciones de intereses, nuevas condiciones de convergencia y antagonismo entre los Estados-nación, grupos sociales, clases sociales, movimientos de opinión pública, fundamentalismo, corrientes de pensamiento. Esto es, el contexto en el cual el paradigma clásico o tradicional de las relaciones internacionales comienza a ser superado o subordinado por el nuevo paradigma. El primero corresponde a la dinámica de la sociedad nacional, el Estado-nación, en el cual la presuposición subyacente es la soberanía. El segundo corresponde a la dinámica de la sociedad global, comprendiendo relaciones, procesos y estructuras de dominación y apropiación peculiares, implicando movimientos de integración y antagonismo originales, posibilitando soberanía y hegemonías desconocidas. [7]

Si es verdad que la globalización del mundo está en marcha, y, todo indica que así es, entonces, comienza el réquiem por el Estado-nación, éste está en declive, siendo redefinido, obligado a rearticularse con las fuerzas que predominan en el capitalismo global y evidentemente forzado a reorganizarse internamente conforme los mandatos de esas fuerzas. Es claro que el Estado-nación, como su sociedad nacional, historia, geografía, cultura, tradiciones, lengua, dialectos, religión, sectas, moneda, himno, bandera, santos, héroes, monumentos y ruinas, continuará existiendo, pero no será más el mismo, esto es, ya no es más el mismo. Además puede utilizar la retórica de la soberanía y hablar de hegemonía, pero todo eso cambió de naturaleza.

En un mundo globalizado cuando se modifican, transforman, recrean o anulan fronteras reales e imaginarias los individuos se mueven en todas las direcciones, cambian de país, cambian lo local por lo global, diversifican sus horizontes, pluralizan sus identidades. La nueva división internacional del trabajo, del mercado mundial, de la fábrica global, sólo son abiertas para crear y recrear los espacios físicos, sociales, económicos, políticos, culturales. Las migraciones internacionales parecen diversificarse y agilizarse no solamente debido a los movimientos del mercado de la fuerza de trabajo. La industria del turismo se expande por todos los lugares y promete los más diferentes viajes por el mundo, los museos, los palacios y las catedrales, los monumentos y ruinas; se acelera y generaliza el movimiento de funcionarios, empleados, técnicos, asesores, consejeros, gerentes, intelectuales, dirigentes de partidos, sindicatos y movimientos sociales, periodistas, artistas, científicos de todas las ciencias y corrientes.

Unos y otros se desterritorializan y reterritorializan en el ámbito del cosmopolitismo engendrado por la globalización.

¿Qué significa universalismo? Que se relativiza la propia forma de existencia, atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida; que se reconoce iguales derechos a los otros, a los extraños, como a todas sus idiosincrasias y todo lo que resulta difícil de entender, que cada uno no se obstina en la universalización de la propia identidad; que cada uno no excluye y condena todo lo que se desligue de la misma; que los ámbitos de tolerancia tienen que tornarse infinitamente mayores de lo que son hoy. Todo esto es lo que significa universalismo moral. [8]

Se multiplican las identidades de unos y otros en la misma proporción en que se diversifican las experiencias y existencias, las formas de organización social de la vida, los modos de trabajar, de actuar, sentir, pensar, imaginar. Además se multiplican las actividades posibles, lo que simultáneamente provoca la reelaboración de las anteriores, se abren los horizontes del cosmopolitismo. De la misma manera que las cosas y las mercancías, bien como ideas y como fantasías, también los individuos se transforman cada vez más en ciudadanos del mundo. Descubren que pueden ser diferentes de todo lo que han sido. "Aquellos que están encerrados o arraigados dentro de una sociedad, de una nación o de una religión tienden a imaginar que su propia manera de vivir y de pensar tiene validez absoluta e inmutable y que todo lo que es contrario a sus patrones de conducta es de alguna forma, 'anormal', inferior y maligno". [9]

La sociedad global continúa y continuará siendo un todo poblado de provincias y naciones, pueblos y etnias, lenguas y dialectos, sectas y religiones, comunidades y sociedades, culturas y civilizaciones; las diversidades que florecerán en el ámbito de la sociedad nacional (cuando ésta absorbe feudos, burgos, tribus, etnias, nacionalidades, lenguas, culturas, tradiciones, reales e imaginarias) pueden también desaparecer, como transformarse o florecer en el ámbito de la sociedad global. Los horizontes abiertos por la globalización comportan la homogeneización y diversificación, la integración y la contradicción.

Desde que la sociedad global comienza a ser una realidad histórica, geográfica, económica, política y cultural se modifica y contrapone la parte al todo, lo singular a lo universal. También se alteran las modalidades de espacio y tiempo, pluralizados por el mundo de afuera, el mundo exterior.

CITAS:

Notas

[*] Traducción de José Luis Piñeyro, profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-A.

[**] Catedrático de la Universidad Estatal de Campinas, Brasil.

[1] Gunnar Myrdal. Solidaridad o desintegración. trad. de Salvador Echavarría y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1956; Francois Perroux. La coexistencia pacífica, trad. de Francisco González Aramburo, México, Fondo de Cultura

Económica. 1960; Lester B. Pearson (org.), *Partners in Development*. Nueva York, Praeger Publishers, 1969; Richard N. Gardner y Max F. Milikan (orgs.). *The Global Partnership. International Agencies & Economic Development*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968; Fernando Fajnzylber. *La industrialización trunca de América Latina*. México, Editorial Nueva Imagen, 1983; David Horowitz (org.). *Revolução e Repressão*, trad. de Genésio Silveira da Costa. Río de Janeiro, Zahar Editores, 1969.

[2] Celso Furtado. *Brasil. A Construção Interrompida*, Sao Paulo, Editora Paz e Terra, 1992, pp. 24, 25 y 32. Consultar también: Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, citado; James Menor (org.). *Rethinking Third World Politics*. Londres, Longman, 1992; David G. Becker, Jeff Frieden, Sayre P. Shatz. *Posimperialism International Capitalism and Development in the Late Twentieth Century*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1987.

[3] Samir Amin. *La Déconnexion. Pour Sortir du Système Mondial*. París, La Découverte, 1986; Immanuel Wallerstein. "Histoire et Dilemmes des Mouvements Antisistémiques", en S. Amin, G. Arrighi, A.G. Frank e I. Wallerstein. *Le Grand Tumulte? Les Mouvements Sociaux dans l'Economie-Monde*. París, La Découverte, 1991; *Review of Radical Political Economics*, vol. 22, núm. 1, 1990, número especial: "Beyond the Nation State: Global Perspectives on Capitalism".

[4] Ulrich Menzel y Dieter Senghaas. "NICs Defined: A Proposal for Indicators Evaluating Threshold Countries", en Kyong-Dong Kim (org.), *Dependency Issues in Korean Development. Comparative Perspectives*, Seúl, Seoul National University Press, 1987, pp. 59-87.

[5] *The Economist*, artículo transcrito por *Gazeta Mercantil*, Sao Paulo, 12 de junio de 1993, p. 2.

[6] *The Economist*, Londres, 5 de septiembre de 1992, pp. 21-23. Consultar también: Arthur M. Schlesinger Jr. *La Désunion de l'Amérique*, trad. de Françoise Burgess. Paris, Liana Livi, 1993.

[7] Antonio Cassese. *I Diritti Umaninel Monde Contemporaneo*. Bari, Editorial Laterza, 1988; Luigi Bonanate. *Etica e Política Internazionale*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1992; Inis L. Claude Jr. *States and the Global System*. Londres, MacMillan Press, 1988; *International Social Science Journal*, vol. XXVI, núm. 1, 1974, edición especial: "Challenged Paradigme in Internacional Relations".

[8] Jürgen Habermas. *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid, Editorial Tecnos, 1989, p. 117.

[9] Isaac Deutscher. *O Judeu Nao-Judeu e Outros Ensaios*, trad. de Moniz Bandeira. Río de Janeiro, Editorial Civilizacao Brasileira, 1970.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Tráfico de Drogas, Soberanía Estatal y Seguridad Nacional en América Latina

AUTOR: Marcos Kaplan [*]

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional y Contexto Internacional

ABSTRACT:

El fantasma del narcotráfico, que comenzó a recorrer el mundo por lo menos hace dos siglos, [1] se ha venido manifestando cada vez más en las últimas décadas en América Latina, a partir y a través de la precursora y paradigmática experiencia de los países andinos, ante todo Colombia, Perú y Bolivia, para extenderse luego hacia el Caribe, Centro y Sudamérica, México incluido. En el escenario más pesimista, el modelo configurado por la experiencia de los países andinos parecería decir a los otros países latinoamericanos: De te fabula narratur (para ti se narra la fábula); podría estarles mostrando una imagen no sólo posible sino probable de su futuro.

TEXTO:

Convertido en crimen organizado transnacional de enormes dimensiones, el narcotráfico latinoamericano penetra y controla cada vez más las economías y sociedades, los sistemas políticos y los gobiernos de América Latina; contribuye a descomponer y a desestabilizar a unas y otros, al tiempo que, en paradoja sólo aparente, se va volviendo actor de creciente protagonismo, coproductor y elemento integrante de los mismos. La conjunción de estas características y tendencias convierte cada vez más al narcotráfico en una de las principales limitaciones y amenazas, en uno de los retos fundamentales, respecto a la real vigencia y hasta la mera subsistencia de la soberanía estatal y la seguridad nacional. [2]

El narcotráfico latinoamericano no es reductible a un fenómeno patológico, excepcional, transitorio, de salud y/o de criminalidad y represión, de policía y milicia, de oferta o de demanda, de producción o de consumo, de exclusiva responsabilidad de los países productores o de los países consumidores. Debe ser considerado, por una parte, como un emergente y componente del contexto global configurado por el alto grado de concentración del poder a escala mundial, la mutación del neocapitalismo en los centros desarrollados, la transnacionalización, la Nueva División Mundial del Trabajo, la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica; globalidad en la cual los países latinoamericanos se insertan y de la cual provienen poderosas restricciones externas a sus intereses nacionales y a su transformación progresiva. [3]

Se requiere, por otra parte, la consideración de las situaciones, los procesos y las crisis estructurales de los países latinoamericanos, los límites encontrados y los fracasos y efectos negativos de sus intentos de desarrollo. En esta dimensión interna, el narcotráfico

parte de las insuficiencias y distorsiones del crecimiento económico insuficiente y desigual, de la disolución social, de la desestabilización y anarquización políticas, y de la constelación de tensiones, conflictos y antagonismos que de ello derivan; se nutre y desarrolla a partir y a través de unas y otros, y a su vez los alimenta, fortalece y amplifica. Es esta naturaleza estructural del narcotráfico lo que en última instancia explica las limitaciones, vicisitudes y fracasos de las estrategias y políticas propuestas de lucha contra la adicción y el tráfico de drogas.

Las interrelaciones entre los niveles internacionales y domésticos han creado los contextos propicios al ascenso y triunfo del narcotráfico, que a su vez coproducen y refuerzan las condiciones generadoras del fenómeno. En las limitaciones impuestas y retos planteados a la soberanía y a la seguridad de los Estados latinoamericanos convergen acciones e incidencias del narcotráfico que son tanto directas como indirectas o mediatizadas.

La transnacionalización originaria

El narcotráfico latinoamericano se presenta como una magna empresa criminal que produce y se identifica con una constelación de narcoeconomía, narcosociedad, narcocultura y narcopolítica, condicionadas, coproducidas e integradas a partir y a través de la naturaleza transnacional que desde el principio aquél asume, y del proceso transnacional en el que se despliega. El narcotráfico latinoamericano es transnacional en sus orígenes, sus precondiciones, su desarrollo, su naturaleza, sus rasgos y tendencias, sus modos de organización y funcionamiento, en sus efectos y proyecciones; incluso por los conflictos que suscita o refuerza. [4]

Constituido y centrado inicialmente en Colombia, pero luego y cada vez más con bases y ramificaciones en Perú y Bolivia, en otros países centro y sudamericanos y del Caribe, el narcotráfico organiza e impone una división regional e internacional del trabajo en todos los aspectos y niveles de su actividad. [5]

Un número creciente de grupos, sectores, procesos, países, espacios y circuitos son incorporados a la órbita del tráfico y sus organizaciones. Son especializados en la producción de la materia prima y en la elaboración industrial de las drogas, el transporte y las comunicaciones, la distribución, la comercialización, la violencia de autoprotección y agresión, la prestación de servicios conexos, el lavado de dólares, las reinversiones ilícitas las nuevas inversiones en la economía formal. El narcotráfico atribuye a los países de su órbita diferentes papeles y tareas de producción, tránsito, consumo, lavado de dinero que, con el tiempo y el cambio de situaciones, pueden reasignarse y recombinarse de manera diferente.

Ello ha ido ocurriendo, ya desde antes y hasta el presente, con los países plenamente implicados en el tráfico, como los asiáticos del "Triángulo de Oro" (Laos, Tailandia, Birmania) y el "Cuerno de Oro" (Irán, Pakistán, Afganistán), los del Medio Oriente y la Cuenca Mediterránea, y viene ocurriendo en las últimas décadas en los países andinos, sud y centroamericanos y del Caribe, y ahora cada vez más con México. Así ha ocurrido

también con Estados Unidos, que ha ido combinando los caracteres y papeles de principal consumidor mundial de drogas; de importante productor, importador y exportador; lavador de dinero, proveedor de insumos químicos, armamentos, tecnología de transporte y comunicación; y receptor de beneficios. También Europa Occidental, Japón, Rusia y otros integrantes de la exUnión Soviética van incorporándose a esta multifuncionalidad, como países sedes de viejas y nuevas organizaciones narcotraficantes, consumidores, importadores y re-exportadores de drogas, lavadores de narcodinero, proveedores de insumos, tecnologías y pericias criminales.

El narcotráfico se inserta así en una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente; parte de sus bases y dentro de sus marcos; aprovecha sus posibilidades y recursos, sus mecanismos e instrumentos; obtiene de ella las condiciones de su rentabilidad y acumulación. Se integra en ella al punto de confundirse. Se vuelve a la vez factor, componente y resultado de sus estructuras y procesos, de su existencia y desarrollo, como lo ejemplifica el lavado que del dinero hacen los narcotraficantes en el mercado financiero mundial electrónicamente unificado.

El avance del narcotráfico en un mundo en globalización refuerza los factores y procesos generales de transnacionalización; contribuye así a la desvalorización y pérdida de realidad de las fronteras y soberanías nacionales, y a las amenazas a la seguridad nacional. Este sentido transnacional del narcotráfico se constituye y refuerza por su capacidad y versatilidad para adaptarse a los cambios y peligros determinados por la represión y la "Guerra contra las Drogas", por la competencia entre las organizaciones criminales involucradas, y por las fluctuaciones del mercado. Ello se manifiesta en la rápida modificación o sustitución de colaboradores, cómplices, métodos, técnicas, rutas, patrones de distribución de papeles y funciones entre países; la continua incorporación de nuevos espacios nacionales a la red mundial; el establecimiento de alianzas y operaciones conjuntas entre organizaciones basadas en diferentes regiones y países del planeta. La internacionalización del narcotráfico se manifiesta también en el creciente peso que adquiere en las relaciones mutuas de los países afectados de diversos modos por él; primordialmente de manera negativa, como fuente de roces, tensiones y conflictos entre ellos; y en grado y con efectividad menores, como estímulo a la cooperación en la lucha contra la adicción y el comercio de drogas.

La transnacionalización del narcotráfico a la vez coproduce una economía criminal, una narcosociedad, una narcocultura y una narcopolítica, en el nivel de las naciones afectadas, y es coproducida por ellas. Estos dos niveles interrelacionados, el transnacional y el interno, uno y otro multidimensionales (económicos, sociales, culturales, políticos), generan y nutren las fuerzas, tendencias y procesos que amenazan la soberanía estatal y la seguridad nacional de los países latinoamericanos incorporados a la órbita del narcotráfico.

Una economía criminal

El narcotráfico se vuelve ante todo el núcleo duro y el eje estructurante de una economía criminal que coexiste y se entrelaza con la economía formal o legal y con la economía

informal pero no ilícita, sin que entre ellas subsistan separaciones completas, y sí en cambio interrelaciones, límites borrosos y zonas grises. [6] (Esta circunstancia restringe la lucha contra el tráfico, al resultar cada vez más dificultoso delimitar precisamente las tres economías y precisar dónde termina una y empiezan las otras). La narcoeconomía abarca e integra varias dimensiones entrelazadas; aspectos, bases, redes y circuitos que se acumulan y refuerzan mutuamente. [7]

La narcoeconomía cuenta, sobre todo en Estados Unidos y otros países desarrollados, con un consumo y demanda de drogas que generan y aseguran una enorme rentabilidad y una altísima tasa de acumulación de capitales, convirtiendo al narcotráfico en segundo gran negocio mundial (después del armamentismo y antes que los hidrocarburos). Ello a su vez abre a los grandes narcotraficantes las posibilidades de un alto grado de concentración y centralización de poderes económicos; de expansión y racionalización de las organizaciones y operaciones; de influencia y control crecientes sobre economías y sociedades nacionales.

Las enormes ganancias en efectivo, la masa de dólares, su concentración en un pequeño número de dirigentes de consorcios, en el contexto de países atrapados por la crisis económica, el estancamiento y regresión del crecimiento, la inflación, la devaluación, la deuda externa permiten a los narcotraficantes comprar todo -bienes, servicios, conciencias y voluntades- a precios favorables; gozar de un enorme margen de maniobra para presionar, influir, controlar e imponer decisiones. Se logra así una fuerte presencia en las economías nacionales a las que se irriga y controla; se modifican fuerzas y estructuras socioeconómicas; se multiplican consecuencias directas e indirectas; se trasmuta el poder económico y financiero en poder social, cultural-ideológico, político militar para la defensa y el ataque.

A ello se agregan el lavado o blanqueo de dinero como pieza clave en la estructuración y la reproducción ampliada del tráfico y sus ramificaciones; enormes inversiones en propiedades y empresas lícitas e ilícitas; un papel considerable en la creación de empleos e ingresos y en la elevación de los niveles de consumo.

El narcotráfico latinoamericano realiza el lavado y reciclaje de cantidades casi incalculables de dólares y divisas fuertes, a través del sistema financiero mundial electrónicamente integrado, con la colaboración activa o la negligencia cómplice de banqueros. Opera mediante las redes electrónicas y aprovecha las leyes del secreto bancario y del secreto profesional de los abogados, otras normas e instituciones jurídicas, así como la falta o insuficiencia de regulación y vigilancia. Goza las ventajas del desplazamiento veloz desde diversas instituciones y centros, a través de los circuitos del sistema mundial. Los movimientos en el sistema financiero mundialmente integrado alcanzan tal volumen, complejidad y rapidez, que dificultan la investigación y el control. Intereses creados de todo tipo resisten la imposición a bancos e instituciones financieras de regulaciones contra el lavado de dinero, que crea empleos e ingresos y aporta divisas. A la inexistencia o inadecuación de normas jurídicas se agregan las limitaciones de capacidad, conocimiento técnico y experiencia del personal de las agencias públicas a cargo de la aplicación de leyes correspondientes. [8]

Los narcotraficantes combinan las operaciones ilegales y las legales y sus entrelazamientos. Por una parte, constituyen y desarrollan el narcotráfico como empresa nacional/transnacional, con la mayor autonomía posible en la obtención de la materia prima, su procesamiento, el transporte y la comercialización, y para la maximización de beneficios. Por otra parte, aspiran a la inserción legal en la economía y la sociedad, y en el sistema político, a la aceptación de las élites dirigentes y grupos dominantes, a través de inversiones y empresas. Estas se diversifican en propiedades inmobiliarias del campo y la ciudad explotaciones agropecuarias, construcción, comercio, servicios, recreación, deportes e industrias. Ello apunta al posible desarrollo en varios países latinoamericanos del fenómeno de la Mafia Empresaria que generó el crimen organizado italiano y siciliano-norteamericano. [9]

Todos los sectores económicos, pero sobre todo el comercio de bienes y servicios, se benefician por la ampliación de la demanda de consumo masivo. Las pautas consumistas y suntuarias de los narcotraficantes, y el mantenimiento o aumento del empleo y del ingreso de sus dependientes como servidores y súbditos en relaciones clientelísticas generan o refuerzan una proliferación de actividades comerciales y profesionales para satisfacer la demanda de bienes y servicios de los más variados tipos. Con ello aumentan y prosperan las profesiones y oficios correspondientes y el nivel de ocupación.

El narcotráfico contribuye a la generación y a la expansión del empleo y del ingreso, y a una cierta mejora relativa del modo y nivel de vida para un número considerable de grupos y sectores, por las actividades, inversiones y consumos que los narcotraficantes realizan directamente, en sus actividades lícitas e ilícitas, y por los efectos amplificadores que inducen en otras ramas y sectores de la economía nacional.

Los principales grupos a los que el narcotráfico crea o mejora -directa e indirectamente- las posibilidades y niveles de empleo, ingreso y modo de vida son:

- a) Campesinos;
- b) Laboratoristas;
- c) Transportistas;
- d) Traqueteros (representantes de los narcotraficantes en Estados Unidos y otros mercados de exportación);
- e) Mulas o Burros (hombres y mujeres que llevan droga en vuelos comerciales entre ciudades y países);
- f) Profesionales de la violencia (seguridad, defensa, ataque);
- g) Jóvenes disponibles para todo;

- h) Abogados para la representación y el consejo legales en problemas y conflictos suscitados por el tráfico ilícito y las inversiones lícitas;
- i) Contadores para registro y control de los ingresos, expertos financieros;
- j) Intelectuales, comunicadores, periodistas, escritores, profesionales de las Ciencias Humanas y Sociales, expertos en relaciones públicas, para la defensa y apología del narcotráfico y sus jefes;
- k) Empleados en las redes de inversiones, propiedades y empresas legales de los narcotraficantes;
- l) Empleados en actividades comerciales y profesionales que satisfacen la demanda de bienes de consumo y servicios de los narcotraficantes, v. gr., arquitectos, decoradores, médicos, veterinarios, choferes, modelos, deportistas, etcétera.
- m) Empleos e ingresos complementarios, provistos por un narcotráfico captador y corruptor de conciencias y voluntades, a políticos, gobernantes, administradores, legisladores, jueces, funcionarios aduaneros y fiscales, policías, militares, involucrados por sus responsabilidades y tareas en acciones y decisiones referentes al narcotráfico;
- n) Personal involucrado en las actividades de prevención y rehabilitación de drogadictos y en la represión de traficantes y consumidores.

El narcotráfico se convierte en una constelación de fenómenos y procesos que incluye a otros actos y tráficos ilícitos: secuestros, asesinatos, estafas, extorsiones; armas, divisas, joyas y otros objetos suntuarios; delitos de cuello blanco, etc. Se autoestructura como serie de subsistemas y espacios, con sus proyecciones e interrelaciones. Diferentes núcleos y redes criminales entrelazan y combinan aparatos y personales, capitales y negocios, recursos, conexiones socioeconómicas y políticas, defensas y protecciones; crecen y avanzan en sus diferentes niveles y aspectos, se refuerzan mutuamente; acentúan cada vez más su transnacionalización y sus tendencias a la expansión mundial.

En los casos ya paradigmáticos de Colombia, Bolivia y Perú, pero también en el de otros países centro y sudamericanos que van siguiendo cada vez más las huellas de los precursores países andinos, la economía criminal del narcotráfico se vuelve parte principal de la economía nacional, en términos de exportaciones, entrada de divisas, importaciones, mejoramiento de la balanza de pagos, reducción del endeudamiento, inversiones, consumos, empleo, producto interno bruto, contribución al crecimiento.

El balance global del papel del narcotráfico en la economía nacional no puede ignorar que la narcobonanza o prosperidad que aquél conlleva tiene una cara oscura de efectos negativos y destructivos. [10]

En el caso ejemplar de Colombia se ha dado un desproporcionado aumento de las exportaciones y de las reservas internacionales que no se corresponde con la tasa real de

crecimiento de Colombia. El ingreso derivado de la droga explica el fortalecimiento de la balanza de pagos, el "pequeño milagro colombiano", la ausencia de graves crisis externas. En dos ocasiones los principales jefes del tráfico colombiano ofrecen hacerse cargo del pago de la deuda externa. La economía de Colombia, país agobiado por múltiples problemas, goza desde hace algunos años de un crecimiento anual superior al 5%, del cual 2 puntos serían referibles al flujo de narcodólares, favorecido por la disponibilidad de depósitos bancarios sin mayores controles y de una gama de instrumentos y mecanismos de lavado de dinero.

La mayor parte de los beneficios del tráfico internacional es finalmente percibida y retenidos en los Estados Unidos y otros países desarrollados de alto consumo; es lavada, depositada en bancos o canalizados hacia inversiones y propiedades en aquéllos o en los paraísos bancarios o fiscales de terceros países.

Los beneficios que ingresan y permanecen en los países latinoamericanos involucrados en el tráfico constituyen enclaves económicos. Se destinan más al consumo exhibicionista, de lujo y prestigio, que a inversiones productivas, y se redistribuyen en medida insuficiente. Los bolsones de prosperidad que crea o refuerza el narcotráfico coexisten con situaciones críticas para diferentes ramas y establecimientos industriales, sus empresarios, empleados y obreros. El gasto de los narcotraficantes no crea suficientes empleos porque no se invierte en infraestructura productiva ni se genera una demanda de materias primas y maquinarias de producción nacional. El ingreso de narcodólares aumenta la demanda de cierto tipo de bienes y servicios, primordialmente suntuarios o destinados a satisfacer el consumismo, sin un crecimiento equivalente de la oferta, y con el estímulo -por ejemplo en inmuebles- del alza de precios, la especulación, la inflación, la importación, el contrabando. El dólar negro se coloca a la par del oficial, las exportaciones se vuelven menos competitivas, resultan promovidas las importaciones, y más rentable el contrabando, en detrimento de industrias nacionales.

El Estado no obtiene ingresos fiscales directos del tráfico, sino una parte de los que indirectamente le llegan desde los negocios legales que los narcotraficantes emprenden o favorecen. Los narcotraficantes no pagan impuestos sobre sus beneficios ilícitos, y al contrario, con los costos humanos y sociales que originan, y sus repercusiones negativas en la economía y la sociedad de los países afectados, imponen drásticos aumentos del gasto en policía, fuerzas armadas, judicatura, servicios de salud.

Una narcosociedad

A través de la economía criminal y en correspondencia con su desarrollo, se va dando la diversificación de los principales actores, fuerzas, relaciones, estructuras y procesos sociales, la transformación de los existentes y la aparición de otros nuevos; sobre todo en relación al empresariado, los sectores medios, el campesinado, los trabajadores urbanos.

En conjunto, ello apunta a la emergencia de una especie de micro-narcosociedad que incluye a: los narcotraficantes como grupo protagónico, dirigente, organizador y principal beneficiario; los incorporados y beneficiados -directa e indirectamente- con las

oportunidades abiertas por el tráfico, y a los integrantes de la consiguiente red de complicidades; los nuevos espacios sociales; las víctimas.

El grupo narcotraficante no es monolíticamente homogéneo ni definitivamente cristalizado; su heterogénea composición refleja el impacto de sus transformaciones y vicisitudes. Se ha ido estructurando por la articulación y la participación en la economía criminal a través de la combinación de estratos de lumpenburguesía y elementos flotantes o marginalizados, del bajo mundo o delincuentes, que buscan el rápido logro de altos niveles de empleo, ingreso y consumo, ascenso y prestigio sociales, algún grado de influencia y poder en la política, en recuperación de lo perdido o con el acceso a posibilidades que de otras maneras el sistema les niega. Este proceso sui generis de integración abarca a quienes ya eran o se van volviendo narcotraficantes, ya sea altos y medios dirigentes y cuadros de la organización criminal, ya sea colaboradores subalternos, ejecutantes menores o intermediarios. Abarca también a los receptores directos e indirectos de algunos beneficios producidos por las actividades ilícitas y lícitas de los traficantes, y a los que llegan a formar parte de las redes de complicidades que el tráfico va tejiendo. La amplia gama incluye, como se dijo, a campesinos, trabajadores, personal de servicios, comerciantes, financistas, transportistas, profesionales y expertos de todo tipo, que se vuelven dependientes, empleados o abastecedores de los narcotraficantes, sus colaboradores y miembros de la amplia gama de grupos a la que ya se hizo referencia. [11]

Sectores considerables de la población se desplazan así de la economía organizada y formal, a la informal y sobre todo a la subterránea y delictiva, y con ello, de una vida y una actividad sociales legalizadas a otras clandestinas y criminales. Con ello se amplifican y refuerzan tendencias preexistentes a la marginalización y a la disolución social.

La narcosociedad presupone e incluye además espacios geofísicos y sociales: áreas rurales y urbanas, sectores y niveles de actividades en los que los narcotraficantes penetran y se instalan, y que se constituyen en sedes y polos de poder e influencia, con capacidades de dominación, explotación, control y opresión sobre considerables poblaciones. Es el caso, en Colombia, de Antioquia y su capital Medellín, Cali, las regiones de Guaviare y del Medio y Bajo Chaguán y Magdalena Medio. En Bolivia: Santa Cruz de la Sierra y el Beni, el valle del Chapare. En Perú, el valle del Alto Huallaga. En Brasil, las favelas de Río de Janeiro y Sao Paulo, y la cuenca Amazónica. Ello apunta al aumento del número de habitantes y grupos que se vuelven víctimas (generales y específicas) de la presencia y las actividades de los traficantes.

Los grupos e individuos víctimas incluyen a los consumidores; a los que sufren las consecuencias de la dinámica criminal que el narcotráfico representa en sí mismo y en sus proyecciones y entrelazamientos; de los excesos en la represión y las consiguientes violaciones a los derechos humanos; y en general, los impactos negativos sobre la sociedad y el Estado.

Los consumidores constituyen la primera y principal categoría de grupos-víctima, que tiende a crecer a la par con el aumento del uso y del tráfico, tanto en términos de individuos y grupos, productos, regiones, países, y de la misma multidimensionalidad del propio negocio.

Así, el consumo afecta a miembros de todas las clases, grupos de edad y de sexo, espacios geográficos y sociales, aunque con diferenciaciones por sectores, productos, prácticas y grados de adicción. Miembros de todas las clases se vuelven consumidores, aunque a través de líneas más o menos definidas pero cambiantes en cuanto a motivaciones, objetivos, selección de sustancias. Jóvenes, adolescentes, niños tienen creciente participación en el consumo y el tráfico, con tendencia a la baja del nivel de edad mínimo. En este aspecto destaca el crecimiento cuantitativo y la victimización y degradación de los niños de la calle. Coexisten y se suceden alcoholes, fármacos, cocaína, opiáceos, drogas sintéticas. La tendencia mundial es la de una continua incorporación de nuevos países a una o varias fases y funciones del tráfico, y a una combinación de aquéllas; es decir, consumo, producción, elaboración industrial, tránsito, transporte, comunicaciones, distribución, lavado de dinero.

Son también víctimas los que sufren por las múltiples conexiones entre droga y crimen. Las fases y formas del tráfico de drogas controladas y prohibidas son en sí mismas crímenes, consideradas y tratadas como tales. Usuarios de drogas ilícitas cometen crímenes (el narcotráfico mismo, robos, asaltos, estafas, prostitución, otros correajes ilícitos, asesinatos), a fin de ganar lo requerido para la compra de drogas al precio exigido. Bajo la influencia de drogas ilícitas se cometen crímenes, por la reducción de inhibiciones y controles, la pérdida del sentido de responsabilidad o de realidad, las descargas de agresividad. El tráfico de drogas atrae individuos con predisposición a la violencia y al crimen, que en sus actividades despliegan conductas agresivas, intimidatorias, destructivas y corruptoras. Los participantes en el tráfico, obviamente impedidos de recurrir a instituciones legales para resolver sus disputas y conflictos, recurren a una gama de formas de violencia.

Los residentes en zonas marginales, tanto rurales como urbanas, se vuelven víctimas potenciales o efectivas de la criminalidad de los traficantes y de los consumidores, por los efectos dañosos y destructivos del comercio y del uso de tales sustancias, y de los delitos asociados, además del ejemplo corruptor que se ejerce sobre todo en jóvenes y niños.

En general, la sociedad y el Estado pagan de diferentes maneras las consecuencias del uso y del tráfico de drogas. Ello se manifiesta en los costos de represión, de prevención, de tratamiento y de rehabilitación, y en el correlativo desplazamiento de recursos siempre escasos en detrimento de objetivos que deberían ser prioritarios de crecimiento y modernización reales, desarrollo social y político. Los costos incluyen además la creciente contribución del narcotráfico a las tendencias a la distorsión y descomposición de la economía, a la disolución social y a la conflictividad y desestabilización políticas.

Los altos costos del tráfico y sus efectos victimizadores incluyen su creciente contribución al deterioro del medio ambiente en dos aspectos. Por una parte, el

narcotráfico usa o fomenta técnicas y prácticas que producen o refuerzan la deforestación de regiones enteras (Amazonia, Alto Huallaga), a las que degradan además con productos químicos destructivos. El principal impacto ambiental se refiere a la erosión del suelo y la contaminación por sedimentos en el sistema fluvial, por el uso de herbicidas, pesticidas e insecticidas, así como de los insumos químicos que se usan en la transformación de la hoja de coca con base de cocaína. Por otra parte, los programas de erradicación de la coca agravan la destrucción de la selva lluviosa, en tanto los cultivadores migran en busca de nuevas tierras. La represión contra el tráfico recurre en algunos países y zonas a herbicidas altamente nocivos. [12]

Narco-política, proyecto de narco-Estado

Con la narcoeconomía y la narcosociedad, emerge, sobre todo en Colombia y los países andinos que en éste y en los otros aspectos adquieren un carácter de paradigma, una esfera política que es propia del narcotráfico, una narcopolítica con un peso e influencia crecientes en la sociedad política y el Estado. El narcotráfico tiende a convertirse en un actor político, a concentrar y usar poderes, y a pujar por una creciente participación en los sistemas políticos nacionales.

La disponibilidad de poderes surge de la acumulación de varios factores y procesos. Los narcotraficantes y sus empresas ilícitas y legales van adquiriendo un creciente peso que se manifiesta en la ya analizada constitución de una economía criminal, una narcosociedad, una subcultura que se entrelaza con los patrones prevalecientes de la cultura nacional. [13]

Cuanto más avanza el narcotráfico, más necesita una efectiva protección política contra enemigos y peligros de distinto tipo que amenazan a sus miembros e intereses sus dirigentes y ejecutantes, los integrantes de sus redes los cómplices y beneficiarios, para sus actividades, inversiones y beneficios.

La protección es buscada frente a las amenazas provenientes de los Estados, sus personales y aparatos (legales, judiciales, policiales, militares). Es buscada también para enfrentar las amenazas representadas por los tratados de extradición de Colombia con los Estados Unidos y sus aplicaciones casuísticas. También son vistas como amenazas: la guerrilla revolucionaria (Colombia, Perú); las organizaciones civiles y políticas que representan a grupos víctimas del narcotráfico y de fuerzas regresivas de distinto tipo.

La búsqueda y el uso de poder político se motivan también en el deseo de incorporación al sistema, en condiciones de legalización pero con la conservación de los beneficios y poderes ya obtenidos, y con la exigencia de plena aceptación por parte de las élites públicas y privadas de los respectivos países. Para tales fines se utiliza una concentración de poderes socioeconómicos y de medios de violencia, como los siguientes:

Se trata de obtener influencia indirecta, o control directo, de medios de información y comunicación de masas (prensa escrita, radio, televisión, su tecnología avanzada, profesionales y especialistas). Aparato y personal de los medios masivos indirecta o

directamente disponibles son utilizados para la neutralización de toda imagen negativa de los traficantes y sus actividades, y para la creación y el mejoramiento de una imagen favorable. Ello ha incluido la presentación de aquéllos y del tráfico como patriotas y benefactores sociales, grandes inversionistas, propietarios y empresarios, contribuyentes, empleadores, proveedores de servicios sociales. Los narcotraficantes se han presentado también como patrocinadores de programas de sentido cívico y social, concretados en repartos de dinero y bienes de consumo entre los pobres; construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos; mejoramiento urbano; centros recreativos; actividades deportivas; donativos a la Iglesia; fomento de las artes. Se proyecta así una imagen que combina los perfiles del bandido social y de una especie de micro-Estado Benefactor.

Una mayor injerencia de los narcotraficantes en la política de los países andinos se ha ido dando por el establecimiento de estrechas relaciones con políticos, gobernantes, senadores, diputados, funcionarios públicos (fiscales, aduaneros, policiales) magistrados. Ello se ha ido realizando mediante el intercambio de favores; el aporte de fondos para el financiamiento de actividades partidistas y campañas electorales cada vez más costosas; la vinculación en negocios; la multiplicación de instrumentos y mecanismos de cooptación. Al soborno y la corrupción se van agregando la violencia como advertencia y disuasión, la agresión, el asesinato el exilio forzado.

La influencia y control de los narcotraficantes se busca y ejerce de modo utilitario y pragmático, en cuanto a la capacidad de prestación de servicios, de tráfico de influencias, de protección de alianzas, sin preferencias fijas por partidos ni personas. Dineros y apoyos son dados a candidatos, dirigentes y miembros de diferentes partidos. Algunos traficantes figuran en las listas partidistas para utilizar en propio favor las inmunidades parlamentarias.

De esta manera, el narcotráfico llega a infiltrarse en altas esferas de los Estados, en los principales centros de gobierno, administración y seguridad, en la justicia, la policía, las fuerzas armadas, hasta en las embajadas de potencias y sus agencias participantes en la lucha contra el tráfico.

El componente violencia ha ido prevaleciendo sobre el componente persuasión por la convergencia de diversos factores y circunstancias. La integración de los narcotraficantes en la economía legal, la sociedad oficial y el sistema político ha sido rechazada por élites públicas y privadas de los países andinos, sobre todo en lo que respecta a la descriminalización de aquéllos y a la legalización de sus actividades y beneficios acumulados, y a su exigencia de aceptación e ingreso en las cumbres de la vida social y política. El rechazo a la integración ha sido acompañado por momentos y fases de persecución gubernamental, la firma y aplicación de tratados de extradición (Colombia); y la fluctuante "Guerra de las Drogas".

La respuesta de los narcotraficantes se ha dado, en Colombia y Perú sobre todo, a través de la intensificación de los métodos y acciones de soborno, intimidación, asesinato y terrorismo. Sus destinatarios y víctimas corresponden a la justicia; la policía; las fuerzas armadas; la prensa; las personas e instituciones que critiquen o ataquen al narcotráfico;

los dirigentes de organizaciones sociales y políticas que expresen descontentos y demandas de reformas y cambios progresivos por parte de considerables sectores de la población.

En la guerra de los narcotraficantes destacan los ejércitos privados de sicarios, reclutados entre una masa de jóvenes desempleados y marginalizados, convertidos en mercenarios del crimen. El sicariato surge y se desarrolla con el transcurso de tradiciones y situaciones de violencia, crisis económicas, disolución social, destrucción de tejidos y actores sociales conflictos políticos, en los cuales el narcotráfico se basa e integra, y a las que refuerza y amplifica. [14]

El capital acumulado de violencia se entrelaza con otras actividades delictivas: secuestro, extorsión, asesinato para fines ajenos al tráfico. El narcotráfico asume y justifica la justicia privada y, en general, la violencia, como única o mejor solución para toda diferencia y conflictos entre personas, grupos e instituciones.

La promoción y amplificación de la violencia generalizada por el narcotráfico se da en tres dimensiones interrelacionadas. Existe una violencia específica del narcotráfico, para sus necesidades, la competencia entre organizaciones y sus arreglos de cuentas, la intimidación y el asesinato de quienes puedan de diferentes modos obstaculizar el tráfico. Existen además otras dos modalidades de coincidencia y entrelazamiento con la violencia proveniente de los opuestos polos del espectro ideológico-político.

Por una parte, la violencia de la guerrilla autodefinida como revolucionaria, por ejemplo y sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Sendero Luminoso, del Perú, han establecido con el narcotráfico relaciones complicadas y contradictorias, de conflicto, coincidencia y cooperación. Guerrilla y narcotráfico se diferencian por su naturaleza, sus móviles y objetivos, sus posturas frente a la sociedad y el sistema político. No establecen una conexión íntima ni una alianza estrecha y estable. Producen acercamientos y acuerdos de conveniencia transitorios, que pueden ser revisados o descartados en cualquier momento. Las relaciones abarcan fases y formas que se suceden y combinan: confrontación, logro de ventajas, coparticipación en negocios y beneficios, acciones contra enemigos comunes, nuevos distanciamientos y conflictos, recuperación de la autonomía, reinicio de enfrentamientos sangrientos. [15]

A la inversa, en Colombia sobre todo pero también en otros países centro y sudamericanos, se ha dado predominantemente la alianza de narcotraficantes con hacendados, empresarios, militares y policías, para la organización de escuadrones de la muerte y ejércitos privados. Se los constituye y usa para la represión y el exterminio, ante todo, de grupos guerrilleros o subversivos, pero también de campesinos y otros grupos sociales, culturales y políticos; contra sindicalistas, intelectuales universitarios profesionales, dirigentes y militantes políticos, representantes de grupos víctimas y, por supuesto, contra narcotraficantes rivales.

Este tipo de violencia crea su justicia propia y su brazo armado: revela una mentalidad fanatizada y revanchista, y una voluntad de reemplazar al Estado normal en el combate

sin coberturas ni trabas legales. El asesinato político, la violencia bestial, la destrucción implacable son propiciados y justificados por la seguridad de la sociedad y del Estado, la defensa de las instituciones y grupos promotores, la anulación y el aniquilamiento de los grupos e individuos-víctima.

Los Escuadrones de la Muerte y ejércitos privados como grupos de autodefensa y ataque, han dado lugar incluso en Colombia al Movimiento de Reforma o de Restauración Nacional (MORENA), como organización política de una narcoderecha militante y agresiva. Con ella se busca contar con amplias bases sociales, sobre todo de propietarios y empresarios rurales; imponer su voluntad y sus reglas en extensos territorios; negociar con la derecha moderada y el centro y con las autoridades gubernamentales; lograr una ley de perdón y olvido para sus crímenes avanzar hacia la amnistía y la legalización de los narcotraficantes.

El narcotráfico tiende inevitablemente a promover sus propias formas de criminalidad, pero también a coproducir y hacer proliferar otras formas, también rentables y necesitadas de servicios. Son los casos sobre todo del soborno, otras formas de corrupción, las estafas, el lavado de dinero, los secuestros de propietarios y empresarios para el logro de rescate y el recurso al asesinato a sueldo para dirimir litigios de intereses personales. A ello debe agregarse la violencia utilizada en las luchas entre bandas por los mercados, los ajustes de cuentas, los asesinatos de gobernantes, políticos, jueces, funcionarios, periodistas, policías, soldados.

La represión del Estado en la lucha contra el narcotráfico y la carencia o insuficiencia de los resultados logrados contribuyen a la baja de la eficacia de la justicia y de la policía, y favorecen el incremento de la delincuencia y de la impunidad, sobre todo en los espacios sociales que el narcotráfico produce y controla. Proliferan así, por una parte, los asaltos bancarios, los secuestros, las extorsiones, los asesinatos, los contrabandos, las bandas armadas de delincuentes comunes. Por la otra, se difunden las bandas de vigilantes y vengadores anónimos, dedicados a operaciones de limpieza, manifestadas en agresiones, torturas y asesinatos contra marginales, indigentes, mendigos, niños y adolescentes abandonados, pequeños delincuentes, vagabundos, drogadictos, narcotraficantes menores, prostitutas, homosexuales y otras categorías condenadas por esta variedad de arbitraria justicia privada.

La preocupación prioritaria o excluyente de los gobiernos por la represión contra la protesta social, la disidencia política, la guerrilla y, en menor grado y de manera fluctuante, contra el narcotráfico da lugar a formas de actuación que multiplican y agravan las violaciones de derechos humanos, y da pretexto a la comisión de delitos de todo tipo que afectan la existencia y la real vigencia del Estado de Derecho. En Colombia y Perú, y en otros países centro y sudamericanos, se vuelven prácticas corrientes las detenciones y allanamientos sin orden judicial, con base en leves indicios o en llamadas telefónicas anónimas; la creación de situaciones de guerra, que afectan sobre todo a la población civil, como el acordonamiento policial o militar y el aislamiento de barrios; las detenciones con falsos fundamentos y la imputación y el procesamiento criminales a inocentes; los abusos y daños respecto a personas y bienes.

Alimentado por esta conjunción de fuentes y formas de violencia, el baño de sangre se ha ido incrementando y extendiendo a todo el territorio de Colombia, y también en el Perú. Las formas de violencia se multiplican, se entrelazan y retroalimentan, se descontrolan, imponen la Ley de la selva en la vida social y en la individual. El asesinato político individualizado se combina con la masacre colectiva. La población es sumergida en un ambiente de desprecio por la vida y por los valores éticos y sociales, de terror, indefensión e inseguridad. La justicia se vuelve inoperante. Los habitantes son obligados a optar entre la intimidación, la corrupción, la complicidad (activa y pasiva), la resignación, el conformismo, el exilio, la muerte. La vida económica se ve amenazada por el caos; la vida social, por la disolución; la vida política, por la anarquía. Colombia parece desintegrarse y hundirse en lo que se ha calificado como "un pantano de sangre y barbarie".

Los gobiernos son sometidos al acoso y sitio de la guerrilla y la oposición radical, de los grandes narcotraficantes y de los escuadrones de la muerte. Incapacitados para mantener el orden público, se desautorizan y deslegitiman. Los narcotraficantes parecen omnipotentes e indetenibles; colocan bajo su influencia a toda actividad, sector o región de la nación; intervienen de modo cada vez más directo en la política y en el propio Estado, desafían su soberanía, amenazan su seguridad; desprestigian a los personajes públicos y afectan la vigencia y la existencia misma de la democracia.

La penetración y el control de la política y del Estado se dan por acción directa e indirecta (sumisión apatía, abstención) sobre la prensa, la opinión pública, los partidos, las organizaciones sociales y culturales. Los "capos" de los "clanes" o "familias" del narcotráfico simpatizan con el autoritarismo y promueven el debilitamiento y destrucción de los actores, procesos y regímenes democráticos, a través del ataque directo a la sociedad política y al Estado, y de la corrupción, la descomposición, la disgregación, la parálisis y el colapso de la sociedad civil.

La insatisfacción difundida respecto al funcionamiento del sistema político y a las limitaciones de la vida democrática, la irregularidad e insuficiencia del crecimiento, su estancamiento y regresión, la degradación de la situación económica y social de grandes sectores de la población incrementan los cinturones y bolsones de miseria y marginalidad como sectores privilegiados de reclutamiento y despliegue de los consumidores de drogas, de los narcotraficantes y de otros actores y formas de la criminalidad y la violencia.

A partir y a través de este trasfondo estructural se ha planteado e intentado en América Latina la Guerra de las Drogas, con éxitos limitados, insuficiencias y frustraciones. Parte de la explicación de este balance provisional reside probablemente en el enfoque inadecuado o erróneo de la estrategia y la política que han prevalecido hasta el momento en la región. Ellas han partido de un enfoque restrictivo y simplificador del problema; han desdeñado el uso de una perspectiva y una propuesta de solución que fueran multidimensionales y transdisciplinarias. Han subestimado o ignorado los factores y

rasgos estructurales del problema. Han privilegiado los medios tradicionales de lucha, como la interdicción, la erradicación, la captura, el procesamiento y la condena. [16]

La inadecuación y la frustración de la Guerra de las Drogas ha producido, en los principales países-sedes y víctimas del tráfico, un clima social y un estado de ánimo de las poblaciones nacionales que ponen en duda o rechazan la necesidad y conveniencia de una lucha a muerte contra el tráfico de drogas. Ello resulta de una convergencia de causas y circunstancias.

Amplios sectores se han ido incorporando a la narcoeconomía y a la narcosociedad. El conflicto dura mucho tiempo, con altos costos (en sangre, dinero, recursos humanos y materiales, daños sociales y políticos) y con resultados insatisfactorios. Se evidencia la insuficiencia de la exclusiva represión policial y militar. Son inciertas las posibilidades de una solución completa y definitiva. Se hacen sentir los impactos negativos de factores externos (caída de la ayuda al desarrollo y del financiamiento internacional, de la demanda y precios de productos de exportación, endeudamiento externo, proteccionismo de los países desarrollados) que reproducen las condiciones de reclutamiento de los narcotraficantes y drogadictos, y de apoyo a su actividad. Se difunde una reacción nacionalista y crítica de los Estados Unidos, responsabilizados a la vez del problema y de los altos costos de la lucha contra él. Entre éstos, se incluyen los daños al crecimiento; la contribución al estancamiento y caos de la economía, a la disolución social y a la conflictividad y anarquización políticas, a la crisis del Estado; el agravamiento de las amenazas a la soberanía y la seguridad nacionales. La negociación con el narcotráfico su eventual legalización (total o parcial) son propuestas que se atienden o propugnan por grupos significativos de la población. [17]

Dimensiones internacionales

Cerrando el círculo del análisis se vuelve a encontrar las dimensiones internacionales que han sido punto de partida, y con ello la realimentación de fuerzas y procesos que amenazan la soberanía estatal y la seguridad nacional de los países latinoamericanos.

El tráfico de drogas con bases y proyecciones latinoamericanas nace transnacional y va participando cada vez más en un proceso general de mundialización de este fenómeno y sus proyecciones. Se vuelve un actor transnacional con el cual se debe contar. En países andinos y otros de la región latinoamericana es casi un Estado dentro del Estado, tanto o más fuerte que éste. El narcotráfico ignora las fronteras y amenaza la soberanía y la seguridad nacional de todo Estado y de todo país de la región.

No sólo en lo nacional, sino también y cada vez más en lo regional y en lo internacional, el narcotráfico constituye una red en lo económico, lo social, lo político y lo militar. Dispone de ejércitos privados y de instrumentos y mecanismos de propaganda, diplomacia, corrupción, terror, intimidación y destrucción. Se reproduce, se amplifica y en general opera más allá de las fronteras económicas, sociales, ideológicas, políticas, de regímenes y sistemas.

El narcotráfico transnacionalizador contribuye al debilitamiento del Estado en los países latinoamericanos, a su desnaturalización y a su crisis, desde adentro y desde afuera de aquél. Borra las distinciones entre países productores y consumidores, entre culpables y víctimas. Afecta simultáneamente a los países productores y a los distribuidores, a los de tránsito y a los consumidores; los integra en una red de interdependencias; combina sus papeles en situaciones únicas.

Por las razones indicadas, lo internacional se vuelve así referencia ineludible para todo análisis, interpretación, evaluación, estrategia y política referidas a él. Ello incluye, en lo que a los países latinoamericanos respecta, las relaciones bilaterales y regionales con la potencia que ocupa un lugar central en esta problemática. [18]

Los Estados Unidos se han convertido en la mayor nación consumidora de drogas del mundo, y cada vez más en productor, distribuidor y financiador. Es sede de grupos productores, elaboradores, distribuidores y vendedores de marihuana; es importador y exportador de cocaína y opiáceos. Es sede y canal de lavado de dinero. La mayor parte de las ganancias del tráfico quedan en Estados Unidos; se reparten entre grupos norteamericanos de mayoreo y menudeo. Los beneficios directos e indirectos del tráfico irrigan el sistema económico y financiero de Estados Unidos, contrarrestan sus déficit fiscales y de balanza de pagos.

El sistema político-estatal y los gobiernos de Estados Unidos son periódicamente presionados por el temor difundido en grandes capas de la población por el avance del consumo, la adicción y el tráfico, para dar alta prioridad a los esfuerzos de logro de una solución definitiva. Serias insuficiencias y fallas se han dado en el diseño y realización de la estrategia y la política dirigidas al interior y al exterior de los Estados Unidos. [19]

El gobierno federal de los Estados Unidos ha carecido de una estrategia y una política integradas, a la vez preventivas, represivas y rehabilitatorias. Ha asignado recursos relativamente bajos a la lucha contra el tráfico y el consumo internos. Los sistemas y aparatos de derecho y justicia criminales, policiales, carcelarios, políticos y administrativos del Estado norteamericano se han visto excedidos por los requerimientos y esfuerzos de persecución y supresión de los grupos narcotraficantes. Al fracaso relativo han contribuido la división de la parte de la administración federal encargada de la lucha contra el tráfico en un alto número de agencias mutuamente competitivas; la corrupción e ineficiencia de algunos de sus miembros; y la insuficiencia relativa de recursos y equipos. Los Estados Unidos conllevan parte de la responsabilidad por la inacción o la tolerancia respecto a las actividades de grupos y empresas de Estados Unidos y Europa en el lavado de dólares, y en el aprovisionamiento a los narcotraficantes internacionales de insumos químicos, tecnologías de producción, transporte y comunicaciones y armamentos. Pese a las proclamas de lucha contra las drogas, a los aumentos en los gastos gubernamentales, a las prohibiciones y a las acciones represivas, en los Estados Unidos el consumo, la adicción, el tráfico de drogas y la proliferación de las criminalidades inherentes o conexas no dejan de incrementarse.

Los Estados Unidos no han mantenido una lucha consecuente contra el tráfico de drogas; han subordinado dicha lucha a sus intereses económicos, políticos, diplomáticos y estratégicos de potencia, y a significativos intereses privados en su interior y en el de los países productores; han entrelazado la Guerra de las Drogas con su política exterior, en detrimento de la primera. [20]

La estrategia y la política de Estados Unidos, dirigidas hacia su propio interior y hacia el exterior, y propuestas sobre todo a los países latinoamericanos, simplifican el problema, lo reducen a una sola dimensión, una sola causa, un solo efecto. Privilegian lo externo sobre lo interno, la producción y la oferta sobre la demanda y el consumo, la represión sobre la prevención y la rehabilitación. La responsabilidad de los Estados Unidos es transferida a otros grupos y países, a los que se exige hacerse cargo de las cargas y costos de la solución. Se da prioridad a la supresión de la producción y la oferta de los países latinoamericanos sobre las causas identificadas en la demanda y el consumo de los habitantes de Estados Unidos. Se da preferencia a la erradicación de plantíos, la destrucción de laboratorios y redes de transporte y distribución, la captura y procesamiento de narcotraficantes y a la intercepción de drogas para el consumo de los Estados Unidos que provienen de su exterior. Se requiere de los gobiernos latinoamericanos la realización de acciones coincidentes con esta visión del problema y su solución.

Los Estados Unidos han propugnado leyes y programas de cooperación con otros países, incluso su sistema de certificación y sanciones respecto al cumplimiento satisfactorio de los compromisos contraídos. Se ha establecido así un tipo de cooperación binacional no libremente convenida según los intereses nacionales de ambas partes, basada en la premisa de que una de ellas supervisa, juzga y sanciona unilateralmente el comportamiento de la otra y sus sistemas de seguridad y justicia, sin aceptación de obligaciones ni rendición de cuentas sobre los propios comportamientos y resultados. Se ha mantenido así una gran asimetría de compromisos, situaciones y consecuencias.

Esta estrategia y política han resultado ineficaces y contraproducentes en su fase interna y en la externa. Ha representado el ataque, la perturbación y la diversidad de daños para los países que han respondido al sistema de señales del mercado de drogas de los países desarrollados. Sus gobiernos, sus campesinos y otros grupos nacionales se han visto presionados y estrujados entre las fuerzas contrapuestas de los Estados Unidos y los grandes traficantes. Se han producido efectos distorsionantes en los sistemas de seguridad y justicia de los países latinoamericanos, con altos costos en vidas humanas, recursos materiales y financieros.

Para los gobiernos de Estados Unidos y de los países latinoamericanos, la Guerra de las Drogas combina éxitos y fracasos. Los éxitos no han impedido que el tráfico de drogas sobreviva y se expanda, con todos los rasgos y efectos negativos y destructivos que se ha constatado. Sigue sobre todo demostrando un alto grado de inventiva y adaptabilidad respecto a las amenazas y ataques que sufre, y a las nuevas situaciones desfavorables y favorables que va enfrentando.

Para la necesaria revisión y el reajuste de la estrategia y la política, que aseguren un aumento de su eficacia y una preparación de sus posibilidades de triunfo en la lucha contra la adicción y el tráfico, es indispensable ante todo descartar todo lo que sea o implique un enfoque restrictivo, con sus sesgos, rigideces y simplificaciones.

Se requiere por el contrario un enfoque totalizador y dinámico, que no deje de tener siempre presente la naturaleza de la adicción y del tráfico de drogas, con sus realidades, sus lógicas, sus dinámicas. No se debe ignorar que una y otro se dan dentro de un contexto (socioeconómico, cultural, político, jurídico, institucional) que es además al mismo tiempo nacional e internacional. No puede dejarse de lado las causas, los efectos y los síntomas de estos fenómenos, lo coyuntural y lo estructural, la oferta y la demanda, la represión y, la prevención y rehabilitación. Análisis, diagnósticos y alternativas deben tomar en cuenta las tres grandes dimensiones del problema, sus interrelaciones y sus posibles soluciones: la del Estado y la sociedad nacionales y sus articulaciones, la de la cooperación bilateral y la de la cooperación multilateral o internacional. La consideración de las alternativas estratégicas y políticas excede, sin embargo, los límites de este trabajo.

CITAS:

Notas

[*] Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

[1] Un cuadro general del desarrollo histórico de la adicción y el tráfico de drogas se encuentra en Antonio Escobedo. Historia de las drogas, 3 volúmenes, Madrid, Alianza Editorial, 1989; en Christian Bachmann Anne Coppel, La Drogue dans le Monde Hier et Aujourd'hui, Paris, Albin Michel, 1989.

[2] He comenzado la investigación sobre el narcotráfico latinoamericano en Marcos Kaplan, Aspectos sociopolíticos del narcotráfico, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989. Una primera revisión y amplificación se encuentra en véase Marcos Kaplan, El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico, México. Editorial Porrúa, 1992.

[3] He caracterizado este contexto global en Marcos Kaplan. Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución, Tomo IV de Marcos Kaplan, coordinador, Revolución Tecnológica, Estado y Derecho, México, UNAM/PEMEX, 1993

[4] Sobre el contexto histórico de la internacionalización del narcotráfico, en lo global y en el nivel de países Latinoamericanos, véase M. Kaplan, El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, capítulos II y V.

[5] Sobre el surgimiento y desarrollo del narcotráfico en Colombia y la región andina, véase Fabio Castillo. Los jinetes de la cocaína, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos, 5a. reimpresión, 1988; Mario Arango Jaramillo. Impacto del narcotráfico

en Antioquia, Medellín, Editorial J.M. Arango, 1988; Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en Los Andes, Editor: Diego García Sayán, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989; Carlos G. Arrieta et al, Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales, Bogotá, Tercer Mundo Editores. 1990.

CITAS:

[6] Sobre economía informal y narcotráfico, véase Pierre Pestieau. *L'Economie Souterraine*. París. Hachette, 1989; H.C. Felipe Mansilla y Carlos Toranzo Roca. *Economía informal y narcotráfico*. La Paz, Bolivia, ILDIS 1991; Carlos Toranzo Roca. "Economía informal, economía ilícita: el rol del narcotráfico", en CERID, *El impacto del capital financiero del narcotráfico en el desarrollo de América Latina*. Simposio Internacional, La Paz, Bolivia, 1991.

[7] Sobre la narcoeconomía ver: Carlos Amat, "La economía del narcotráfico en los países productores, en CERID, *El Impacto del Capital Financiero...*, Carlos G. Arrieta et al., *Narcotráfico en Colombia*, cit. Cap. 1; H. Hardinghaus, "Droga y crecimiento económico: el narcotráfico, en las cuentas nacionales", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 101, julio-agosto 1989; Marcos Kaplan. *Aspectos sociopolíticos ... cit.*, cap. II; Ciro Krauthausen/Luis Fernando Sarmiento. *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Tercer Mundo Editores, 1991.

[8] Sobre el lavado de dinero, véase *International Drug Money Laundering: Issues and Options for Congress*, *Proceedings of a Seminar Held by the Congressional Research Service*. junio 21, 1990, Reporte Preparado por el Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, Washington D.C., Government Printing Office, octubre 1990; Jean Ziegler, *Suiza lava más blanco*. México, Editorial Diana, 1990.

[9] Sobre la organización técnico-profesional para la gestión económica y financiera de las empresas ilícitas y lícitas del narcotráfico, véase Paul Eddy, Hugo Sabogal y Sara Walden. *The Cocaine Wars*. Nueva York, Bantam Books, 1988; Guy Gugliotta y Jeff Leen. *Kings of Cocaine*. Nueva York, Harper and Row, 1990. Sobre la Mafia Empresarial siciliana y norteamericana, ver: Pino Arlacchi. *The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*. Londres-Nueva York, Verso, 1987; y Raimondo Catanzaro. *El delito como empresa. Historia social de la mafia*. Madrid, Taurus Ediciones, 1992.

[10] Ver Carlos G. Arrieta et al., *Narcotráfico en Colombia.*, capítulo I.

[11] Ver Marcos Kaplan, op.cit.; Krauthausen y Sarmiento. *Cocaína & Co.*, cit. Capítulo 3. "Las Redes Clandestinas".

[12] Ver *Cocaine Production, Eradication, and Environment: Policy, Impact, and Options*. *Proceedings of a Seminar Held by the Congressional Research Service*, febrero 14, 1990, Washington, U.S. Government Printing Office, 1990.

[13] No he tratado en este trabajo la dimensión sociocultural del narcotráfico, remito a su tratamiento en Marcos Kaplan, Aspectos Sociopolíticos .. cit., El Estado ..., cit.

[14] Sobre el contexto donde se reclutan los sicarios. véase Alonso Salazar J. No nacimos p'a semilla. Bogotá, Corporación Región/CINEP, 5a. edición, 1991 .

[15] Sobre narcotráfico y guerrilla, véase Marcos Kaplan, Aspectos sociopolíticos ..., cit., pp. 163-170; José E. Gonzales Manrique, "Perú: Sendero Luminoso en el Valle de la Coca", en Comisión Andina de Juristas. Coca, Cocaína y narcotráfico ..., cit.; Jaime Eduardo Jaramillo/Leonidas Mora/Fernando Cubides, Colonización, coca y guerrilla. Bogotá, Alianza Editorial Colombiana, Bogotá, 1989.

[16] Ver Arrieta et. al. Narcotráfico en Colombia. cit., Capítulo 3: Diego García-Sayán (compilador), Narcotráfico: realidades y alternativas. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990.

[17] Sobre el debate en torno a la legalización. Drug Legalization For and Against. Editado por Rod L. Evans and Irwin M. Berent, La Salle, Illinois, Open Court, 1992; Legalizzare la droga. Una Ragionevole Proposta di Sperimentazione. A Cura di Luigi Manconi, Feltrinelli, 1991; Elías Neuman, La Legalización de las Drogas, Buenos Aires, Depalma, 1991; Arrieta et al, Narcotráfico en Colombia ..., Capítulo 2.

[18] Sobre el origen y la evolución de los problemas de adicción y tráfico de drogas en los Estados Unidos, y de sus políticas internas y externas al respecto, ver el ya clásico estudio de David M. Musto, The American Disease. Origins of Narcotic Control, Edición ampliada, Nueva York, Oxford University Press, 1987; A. Escohotado, Historia de las Drogas, cit.

[19] Ver Comisión Andina de Juristas, Narcotráfico: realidades y alternativas, cit.; Marcos Kaplan. El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos, cit., Capítulos III y X; Arrieta et al., Narcotráfico en Colombia ..., cit., Capítulo 4.

[20] Ver Arrieta et al., Narcotráfico en Colombia .. cit., capítulo 4; El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1988; Peter Dale Scott/Jonathan Marshall, Cocaine Politics-Drugs, Armies and the CIA in Central America. Berkeley, University of California Press, 1991.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Seguridad Nacional en México y Estados Unidos: La Búsqueda de una Filosofía Común [*]

AUTOR: Stephen Wager []**

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional: México-Estados Unidos

ABSTRACT:

El presente artículo trata de explicar por qué México y Estados Unidos no tienen una doctrina o filosofía de seguridad nacional más uniforme, más que tratar de definir las respectivas filosofías de seguridad. Esto obedece a una buena razón: ninguno de los dos países ha articulado aun de forma clara y concisa su definición de seguridad nacional. Si bien los conceptos no están ni cercanamente sincronizados al grado deseado por los líderes políticos de ambos países, la congruencia de intereses comunes se encuentra al nivel más alto que nunca antes había estado.

TEXTO:

A lo largo del siglo veinte, la seguridad nacional ha sido a menudo un concepto vago y amorfo tanto en Estados Unidos como en México, si bien más para el primer país. Aun hoy, los llamados expertos en ambos países se verían en apuros para ofrecer una definición clara y concisa de seguridad nacional en relación a sus respectivas naciones. A medida que México y los Estados Unidos han evolucionado desde principios de siglo, no ha existido ninguna simetría entre la conceptualización de seguridad nacional en los dos países; de hecho, el vacío entre las percepciones de seguridad nacional se ha ensanchado a medida que ambos se adentraron en la actual centuria. Quizás, esta diferencia se hizo más evidente al final de la Segunda guerra mundial. Conforme Estados Unidos se encontró más inmerso en los dolores de la Guerra fría, México se dedicó con empeño a aislar a su pueblo de las consecuencias debilitantes de este conflicto. Mientras Estados Unidos se mostró preocupado con las amenazas siempre presentes a su seguridad nacional debido a la prolongada defensa de la no interferencia y el firme respeto por la soberanía de otras naciones, México nunca se sintió amenazado militarmente por una fuerza hostil.

Después de años de malentendidos sobre lo que había sido percibido como intereses de seguridad nacional ambas naciones repentinamente han comenzado a mostrar creciente congruencia en sus conceptualizaciones sobre el tema. El resultado final ha sido que Estados Unidos ha empezado a gravitar hacia un concepto de seguridad nacional que los mexicanos y los latinoamericanos en general han apoyado y promovido por mucho tiempo. Esta singular definición ha enfatizado de forma consistente la seguridad económica como el componente básico de un concepto más amplio de seguridad nacional, por lo regular para desagrado de los líderes norteamericanos, quienes han insistido continuamente en el componente militar de la misma. [1]

Las raíces de la doctrina de la seguridad nacional en Estados Unidos

Tanto en México como en Estados Unidos las raíces históricas han tenido un impacto fundamental en el desarrollo de su filosofía de seguridad nacional. En términos muy amplios, Estados Unidos tradicionalmente ha enfatizado el elemento de defensa militar asociado con la seguridad nacional. Desde el inicio de la doctrina Monroe en 1823, los líderes norteamericanos han mostrado preocupación respecto a la posible interferencia en sus asuntos internos por parte de potencias extranjeras. Al principio de su historia, Estados Unidos identificó una esfera de influencia que comprendía el Hemisferio Occidental y en especial al sur de sus fronteras. En cierta medida, el intento básico de la doctrina Monroe experimentó un fuerte reforzamiento a través de la campaña conocida como el "Destino Manifiesto" llevada a cabo durante el siglo pasado. El proceso de expansión de la masa territorial desde el Atlántico hasta el océano Pacífico estimuló de muchas maneras el desarrollo económico a lo ancho del país. La lucha para lograr esta especie de destino mítico permitió a la joven nación prosperar y desarrollar un "espléndido aislacionismo", a buen resguardo de la mayoría de las luchas imperialistas en las cuales las potencias europeas se encontraban envueltas.

Los dirigentes norteamericanos creyeron que las políticas aislacionistas podían mantener al país seguro. Estados Unidos con rapidez se transformó en la potencia dominante de la región y no enfrentaron amenazas importantes de sus vecinos sureños, los cuales aún estaban luchando por recuperarse de sus guerras de independencia. Para garantizar una seguridad nacional continua los gobernantes norteamericanos comenzaron a desarrollar la expansión de la marina de guerra en particular y el conjunto de las fuerzas armadas en general. En este aspecto, el poder militar vendría a estar ligado de forma permanente a la filosofía norteamericana de seguridad nacional.

La misma geografía contribuyó al aislamiento americano de los problemas de Europa. Sin embargo, el permanente aumento de la agresión de Alemania después del estallido de la Primera guerra mundial, forzó a Estados Unidos a abandonar su actitud aislacionista en 1917 y adherirse a la causa aliada. La Gran Guerra desvaneció para siempre las esperanzas norteamericanas de regresar a una posición de aislamiento de los problemas extra hemisféricos. A pesar de esta realidad agrídulce, los políticos americanos intentaron reintroducir el aislacionismo después del término de la gran contienda. No obstante, la quiebra del mercado bursátil en 1929 anunció la amarga y dolorosa era de la Gran Depresión causada en parte por los falsos supuestos de dichos líderes, en el sentido de que Estados Unidos podía permanecer próspero y separado de la comunidad internacional. En cambio, los americanos aprendieron con rapidez que su país había conformado un cierto grado de interdependencia con Europa. Las privaciones y las crisis durante los años de la interguerra forzó a Estados Unidos a salir de su concha y adoptar un mayor interés en los asuntos mundiales.

La Segunda guerra mundial mostró cómo el gigante medio reluctante alcanzó la madurez. La movilización de gran escala para el esfuerzo bélico acompañada con la devastación masiva del continente europeo permitió al Coloso del Norte surgir como el mayor poder

militar y económico mundial, posterior al conflicto mencionado. La guerra había forzado a Estados Unidos a asumir un papel de liderazgo que crecería en tamaño después de ésta, y el cual nunca sería capaz de abandonar. El aislacionismo como política viable de Estados Unidos simplemente dejó de existir. La conflagración había cambiado también la estructura mundial en general. El mundo que surgió de la guerra fue esencialmente bipolar donde las dos potencias mayores, Estados Unidos y la Unión Soviética, se encontraron ferozmente opuestos en los frentes económicos, militares, políticos y sociales. En consecuencia, Estados Unidos se encontró inmerso del todo en una "Guerra fría" con su adversario principal. Si bien esta fue más una batalla psicológica, se reveló como tremendamente costosa para ambas partes. Y si bien la verdadera guerra entre las superpotencias fue evitada, sí provocó a una carrera armamentista nunca antes imaginada.

Los inicios de la filosofía de la seguridad nacional de México

Mientras que Norteamérica experimentó una era de considerable crecimiento económico durante el siglo XIX, México tropezó económicamente durante largos períodos de luchas internas. Conforme ese siglo se acercó a su fin, Porfirio Díaz finalmente obtuvo algún grado de estabilidad política y económica, pero este progreso se obtuvo a un costo social muy alto. La seguridad artificial creada durante el Porfiriato vino a resquebrajarse con el estallido de la Revolución mexicana de 1910, la cual fue un acontecimiento histórico definitivo en el siglo XX y dejó una marca indeleble tanto en la nación como en la mentalidad. La sangría masiva que ocurrió durante dicho levantamiento dejó en el pueblo mexicano una definitiva actitud antimilitar. Esta perspectiva fue acompañada por un claro deseo de evitar una solución militar como forma de resolver cualquier problema futuro.

La Constitución de 1917, el documento definitorio de la Revolución, trajo consigo el surgimiento de un naciente concepto de seguridad nacional, si bien el mismo no fue en realidad percibido como tal; de hecho, un concepto explícito nunca cristalizó. El objetivo primordial en México durante los menguantes años de la Revolución fue la paz social. Para los dirigentes nacionales en lucha por el poder, la seguridad nacional equivalió a la paz pública, tal percepción algo vaga, de forma obvia no contenía un componente militar. Quizás como una catarsis por los años de destrucción y guerra civil los gobernantes mexicanos escogieron dar más énfasis al desarrollo económico, político y social. De forma más específica, el artículo cinco de la nueva Constitución le confirió al Estado la responsabilidad de supervisar el desarrollo de la nación. Ahora, los nuevos líderes eran responsables de promover el crecimiento económico y una distribución equitativa de los beneficios de forma que el desarrollo en su conjunto contribuyera a fortalecer la situación democrática y la soberanía de la nación. [2]

Después de un período de lucha civil y de reconstrucción durante los años veinte, los políticos más lúcidos de México enfocaron su atención casi exclusivamente en la recuperación y en el crecimiento. Como el resto del mundo, México transitó con tortuosidad a través de los años de la depresión, pero a diferencia de muchas naciones, durante este período el país fue capaz de fortalecer sus nuevas instituciones políticas y mejorar la estabilidad general. Durante la Segunda guerra mundial los líderes mexicanos hicieron una breve desviación de su compromiso con el desarrollo. México y Brasil

fueron los únicos países de América Latina que decidieron hacer una contribución militar para el esfuerzo de guerra de los países aliados. [3]

De mayor significado fueron los años treinta y cuarenta, los cuales permitieron a México desarrollar y formalizar principios básicos de política exterior que le permitirían subestimar los aspectos militares y en su lugar centrarse en el desarrollo económico. En muchos aspectos, la Segunda guerra mundial aceleró el proceso de despolitización de los militares mexicanos debido a que, durante la misma, los líderes militares tuvieron que dirigir toda su atención al esfuerzo bélico. La influencia de los hombres de uniforme en el sistema político gradualmente disminuyó y nunca recuperarían su anterior influencia en política pues la misma, de forma rápida adquirió un carácter civil; como resultado, los aspectos castrenses recibieron cada vez menor atención. La adhesión continua a los principios de respeto a la soberanía de otras naciones, de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la preferencia constante por la negociación más que por las soluciones militares a los problemas, hicieron más fácil para los uniformados aceptar una función mínima en la arena política.

Interpretaciones divergentes de seguridad nacional

La estrecha colaboración que caracterizó a las relaciones entre México y Estados Unidos durante la Segunda guerra mundial desapareció de manera rápida, una vez superada la contienda. La política del "Buen Vecino" de Franklin D. Roosevelt, la cual había anunciado una nueva era de cooperación entre Latinoamérica y Estados Unidos, fue enterrada junto con este presidente en 1945. El período de la posguerra dejó a México y a su vecino del norte en claros caminos divergentes con respecto a la seguridad nacional. La Unión Americana debía tratar con la amenaza del holocausto nuclear. Los líderes norteamericanos tenían pocas alternativas y por lo tanto tuvieron que priorizar los intereses globales sobre los de carácter regional. Por otro lado, los dirigentes mexicanos se esforzaron por alejar a su país del conflicto entre las dos superpotencias mundiales. [4]

El ambiente estratégico mundial en los años cincuenta provocó una gran asimetría en los intereses y conceptos de seguridad nacional de México y Estados Unidos. Esta potencia se comprometió de forma total en la Guerra fría, la cual debía ser peleada en tres frentes: el ideológico, el económico y el militar. Norteamérica se decidió por una estrategia consistente en masiva estructura militar como medio principal de preservar su seguridad nacional y así disuadir la agresión soviética. Mientras tanto, México asumió su función de vecino negligente y con rapidez se dio cuenta de que no podía competir militarmente con las dos superpotencias. Como resultado, los líderes mexicanos inteligentemente escogieron dirigir el grueso de los recursos de la nación hacia el desarrollo económico y casi por completo descuidaron el sector militar. Estos líderes pusieron poca atención a la seguridad nacional debido a que México había desdeñado soluciones militares a problemas entre naciones soberanas y a que a pesar de su autoproclamada neutralidad, a fin de cuentas, México se encontraba bajo el paraguas de seguridad de Estados Unidos.

A finales de los años cuarenta, había comenzado un exitoso programa de desarrollo económico al cual con admiración se le había conocido para los años sesenta como "el

milagro económico". Para la Unión Americana la "contención" se transformó en el componente principal de su estrategia global [5] y después de la guerra de Corea (1950-1953), se encontró continuamente enredada en "puntos calientes" a lo largo del mundo, donde tanto este país como la Unión Soviética apoyaron a sus sustitutos los cuales llevaron a cabo las verdaderas batallas de la Guerra fría. Estas escaramuzas devinieron en grandes costos económicos y sociales para las naciones clientes. Cuando Estados Unidos fue forzado a enviar soldados a la República de Vietnam en los años sesenta, el conflicto casi destrozó la nación. Norteamérica surgió de este conflicto moralmente agotada, con algunas de las tradiciones más reverenciadas sujetas a escrutinio público. Conforme Estados Unidos fue soportando las muchas penalidades del conflicto de Vietnam, la reciente prosperidad en México también empezó a ser criticada. El movimiento estudiantil mexicano de 1968 mostró para el gobierno un signo muy claro respecto a que los beneficios del llamado milagro habían fallado para satisfacer a amplios sectores de la población.

Sorprendentemente, los principales reveses sufridos por ambos países contribuyeron muy poco para cambiar en cada uno sus respectivas percepciones de seguridad nacional. México continuó dedicando su completa atención a los problemas domésticos, mientras que Estados Unidos se centró en problemas globales y por tanto se dirigían a limitar la influencia de la Unión Soviética. Para los años setenta y ochenta ambas repúblicas tenían sus propios nuevos problemas. Estados Unidos se volvió temerosos de estar crecientemente rodeados por vecinos hostiles (Cuba, El Salvador, Nicaragua y Perú). Los cuales podían envenenar la región a la que tradicionalmente se le había conocido como "el traspasio norteamericano". En tanto, el regionalismo empezó a manifestarse en especial en Europa, el Lejano Oriente y el Medio Oriente, el Coloso del Norte comenzó a sentirse económicamente aislado y con la necesidad de buscar nuevas estrategias para luchar en la guerras comerciales.

A México el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo a fines de los años ochenta le permitió un breve respiro de sus problemas económicos, pero en 1982, se llegó al fondo y el país cayó en un período de depresión económica. El gobierno, cuya legitimidad había sido determinada por su habilidad para alentar el desarrollo económico y mantener el orden social, se encontraba ahora frente a tareas gigantescas frente al rápido crecimiento demográfico y a la distribución bastante desigual del ingreso, todo lo cual no podía ser ignorado por más tiempo. [6]

Quizás debido a los serios problemas mencionados los funcionarios mexicanos empezaron a dar alguna atención al concepto de seguridad nacional. En una declaración que sorprendió a muchos funcionarios gubernamentales, el entonces secretario de la Defensa Nacional General Félix Galván López (1977-1982) decidió dar una definición de seguridad nacional para México, entendida como "el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas". [7] De mayor importancia es que por primera vez la seguridad nacional como concepto fue incorporada al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. [8] El término continuó citándose si bien de forma no muy articulada en los Planes de Desarrollo Nacional elaborados hasta 1994. La conceptualización mexicana siguió enfatizando el desarrollo económico integral de la

nación como medio para promover la justicia y la paz social. Otra ruptura importante en la evolución de la filosofía de la seguridad nacional ocurrió en diciembre de 1988 cuando el recién electo presidente Carlos Salinas anunció la creación del Gabinete de Seguridad Nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, por primera vez en la historia reciente los funcionarios gubernamentales evalúan aquellos factores externos que pueden incidir en la seguridad de México. [9]

La caída del muro de Berlín en 1989 simbolizó tanto el fin de la Guerra fría como la victoria indudable de la democracia; el término de dicha guerra subrayó también de muchas formas, lo inefectivo del componente militar de la seguridad nacional. Para la Unión Americana los cincuenta años de estrategia y planeación de seguridad nacional debieron ser descartados y reemplazados con una estrategia más relevante. En lugar de defender al mundo libre de los males del comunismo, ahora tendrá que desarrollar una estrategia que pueda promover y consolidar la democracia. [10] Además de combatir irritantes problemas domésticos y externos, cualquier política de seguridad nacional para ser exitosa deberá comprometerse con el crecimiento económico sustentable en aquellos países que han estado dispuestos a aceptar el sistema de gobierno democrático. Esta reorientación de la doctrina norteamericana hacia dar un mayor énfasis al componente económico puede acercar más a los Estados Unidos y México respecto a un concepto mutuamente aceptable de seguridad nacional, hoy más que en cualquier otro período desde el fin de la Revolución mexicana.

En la senda hacia una mayor congruencia en seguridad nacional

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos para 1993 consideró que el fin de la Guerra fría había cambiado fundamentalmente el ambiente estratégico. También se enunció, si bien no de forma muy precisa, las metas e intereses de seguridad nacional. Las vagas metas enunciadas comprendían: el asistir a naciones dispuestas a transitar con éxito a la democracia, el proteger y ampliar los mercados comerciales y el contribuir a la eliminación de la inseguridad regional. Los intereses de seguridad nacional fueron definidos como: la fortaleza de la nación para permanecer libre e independiente, proteger los valores fundamentales, las instituciones, y el pueblo americano y asumir un liderazgo mundial para promover la democracia y el crecimiento económico. [11] Esta nueva estrategia ilustra con claridad cómo Estados Unidos ha comenzado a restablecer prioridades y al hacerlo, ahora ha puesto en primer lugar, los problemas económicos, en segundo, los ideológico-políticos y al último el componente militar. Para Estados Unidos se ha vuelto más difícil distinguir entre la política doméstica y la hemisférica/global. Lo mismo puede decirse sobre la distinción entre política económica doméstica e internacional. En relación con estos cambios, los líderes norteamericanos han mostrado mayor preocupación con problemas externos que tienen un impacto doméstico. Por ejemplo, los extraordinarios cambios demográficos durante las dos décadas pasadas han hecho que la Unión Americana sea el quinto país con más hispanohablantes a nivel mundial. [12]

La reevaluación de la estrategia de seguridad nacional mencionada ha empezado a tener un impacto duradero en México y en la conceptualización de tal seguridad. Para beneficio

de México la estrategia norteamericana ha comenzado a adoptar un conjunto de prioridades muy similar a aquellos que México ha impulsado por muchos años. La interdependencia, un término popular en los años ochenta se ha transformado en una realidad para ambos países en la década de los noventa. Un término hoy de moda es "intermestic", esta palabra describe mejor problemas antes considerados externos que hoy tienen un impacto doméstico en los dos países, por ejemplo, el tráfico de drogas y la migración, son dos de esos problemas que vienen a la mente. En las postrimerías de la Guerra fría, los líderes norteamericanos han sido presionados por sus electores para concentrarse en esta clase de problemas económicos y sociales más que en problemas de seguridad, los cuales no parecen ser más relevantes dado el número de problemas domésticos que han estado agotando los recursos de la nación. [13]

El cambiante escenario descrito ha forzado a la Unión Americana a examinar su relación con México desde una perspectiva diferente. Los líderes de repente han apreciado el valor de explotar la relación económica potencial mutuamente provechosa con su vecino del sur. Y México ha buscado capitalizar esta nueva asociación. De hecho, la cooperación regional, está transformándose en una frase políticamente correcta para toda la región. Las resoluciones de la Organización de Estados Americanos adoptada en Santiago en 1991 proclamaron la democracia representativa como el sine qua non para la estabilidad y el crecimiento en toda América Latina. [14] Si bien el compromiso para promover la democracia representativa ha tenido un énfasis excesivo sobre el sistema político mexicano las promesas de introducir una verdadera reforma política han comenzado a atraer a un mayor porcentaje de legisladores norteamericanos. En algunos aspectos, México, Estados Unidos y Latinoamérica han reconocido que el factor militar se ha convertido en irrelevante para la ecuación de la prosperidad. Por lo tanto, los recursos colectivos de las naciones ahora pueden ser dedicados exclusivamente para arreglar el aspecto económico de la ecuación.

México tomó la iniciativa para empezar a resolver muchos de sus problemas económicos endémicos mediante una agresiva iniciativa para firmar el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC). [15] Después de que el Congreso norteamericano aprobó el TLC a fines de 1993 ambos países visualizaron el comienzo de una nueva era de armonía. Para los funcionarios mexicanos de alto nivel el TLC debía convertirse en el cobertor de la seguridad económica de México. El TLC se ha iniciado pero no se ha convertido en la panacea de los problemas económicos como fue evidenciado por el levantamiento en Chiapas de enero de 1994. Existe todavía mucho descontento dadas las expectativas surgidas, las cuales a la vez ponen más presión sobre el vacilante sistema político. México confrontará algunos problemas mayores de ajuste socio-económico, pero Estados Unidos por primera vez en muchos años, parece estar genuinamente comprometido para ayudar a México a escapar de sus penas económicas. El préstamo de veinte mil millones de dólares ofrecido a México a principios de 1995 confirma la dimensión del compromiso norteamericano. A lo largo de este proceso Norteamérica ha sido inusualmente sensible a los antecedentes históricos entre los dos países.

Existen otros signos de que ambos países se están dirigiendo hacia un terreno común con respecto a los intereses de seguridad nacional. Los barones de la droga latinos han

reemplazado a la máquina militar soviética como la amenaza principal al pueblo americano. Por lo tanto, la creciente violencia doméstica y el crimen han sido relacionados directamente con el tráfico de drogas y la política oficial norteamericana afirma que la entrada de drogas ilegales socava la seguridad nacional. [16] Debido a que aproximadamente el 70% de la cocaína con destino a Estados Unidos viene a través de México, los funcionarios norteamericanos han buscado otorgarle asistencia. [17] El presidente Salinas al inicio de su gobierno declaró que el tráfico de drogas era una amenaza para la seguridad nacional mexicana y desplegó una amplia campaña contra los mayores barones de la droga en su nación. En retrospectiva, las políticas de Salinas tuvieron muy poco efecto sobre los narcotraficantes y muchos expertos temen que la "colombianización" ha avanzado con profundidad. El consumo de drogas creció cerca de 80% durante el sexenio de Salinas y algunos analistas suponen que los tentáculos de los traficantes llegaron a los niveles más altos de su gobierno. [18] Sin embargo, el recién electo presidente Zedillo, consciente de que Norteamérica no tolerará una narcodemocracia a lo largo de su frontera sur, ha emprendido una intensa campaña contra la corrupción asociada a las drogas. Al respecto, los funcionarios norteamericanos han expresado una gran disposición para cooperar en la eliminación de esta plaga. Después de años de aspereza por ambas partes, los dos países han reconocido de manera tácita que deben cooperar más y entender la percepción de la contraparte sobre el problema de los narcóticos.

Una señal definitiva de las percepciones convergentes de seguridad nacional puede encontrarse al confrontar el problema de los trabajadores indocumentados pues en el pasado, México había escogido por lo general ignorarlo. La migración ilegal de mexicanos desempleados a Estados Unidos ha provisto una necesaria válvula de seguridad económica; además el dinero que los emigrantes envían ha dado a la trastabillante economía mexicana un apoyo e impulso el cual siempre ha sido bienvenido. Sin embargo, en años recientes el sistema de seguridad social en Estados Unidos se ha sobrecargado y no puede proveer la amplia gama de servicios sociales a los cuales se han acostumbrado muchos emigrantes. Esta realidad ha llevado a un desagradable retroceso que se ha expresado de muchas formas, una de ellas la criticada propuesta 187 del gobierno de California. Frente a este retroceso el gobierno mexicano ha aceptado más su responsabilidad en el problema; los funcionarios mexicanos han comenzado a protestar por el maltrato a los que están sujetos los migrantes en la Unión Americana. [19] De mayor importancia es que los funcionarios ya se dan cuenta que la migración ilegal tiene un efecto boomerang para México. Dados los crecientes niveles de interdependencia entre ambas naciones, la inestabilidad o los problemas en cualquier lado de la frontera, ahora afecta los intereses comunes. Si bien el problema es extremadamente complejo y se encuentra lejos de una solución exitosa, hoy existe mayor disposición de ambas partes para atacarlo y encontrar soluciones aceptables mutuamente. Esto representa una señal definitiva de progreso, debido a que hace escasos cinco años, México había rehusado reconocer la existencia del problema.

Comentario final

El presente artículo ha tratado de explicar por qué México y Estados Unidos no tienen una doctrina o filosofía de seguridad nacional más uniforme, más que tratar de definir las respectivas filosofías de seguridad. Esto obedece a una buena razón: ninguno de los dos países ha articulado aun de forma clara y concisa su definición de seguridad nacional. Si bien los conceptos no están ni cercanamente sincronizados al grado deseado por los líderes políticos de ambos países, la congruencia de intereses comunes se encuentra al nivel más alto que nunca antes había estado. La situación actual parece pronosticar mayor éxito para el futuro debido a que los intereses mutuos por su misma naturaleza a menudo llevan a una mayor cooperación y a soluciones mutuamente aceptables para problemas específicos. Debido a que Estados Unidos ha escogido el rol del liderazgo mundial siempre será posible que anteponga los problemas globales sobre los de carácter regional. Por otra parte, la Unión Americana ha siempre mostrado predilección por promover una ideología política bastante rígida como parte de su doctrina de seguridad nacional. Estos dos últimos aspectos continuarán creando al menos cierta fricción y tensión en la relación México-americana. No obstante, conforme ambos países avanzan hacia el siglo XXI ellos van hacia un camino que es más común que el que habían recorrido durante este siglo. Para reforzar este aspecto, cabe citar a un mexicanista quien correctamente ha afirmado que "Estados Unidos tiene pocas preocupaciones de política exterior más profundamente consecuentes para sus intereses nacionales como el de la estabilidad política y el bienestar de México". [20]

CITAS:

Notas

[*] Traducción de José Luis Piñeyro, Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[**] Profesor asociado de la academia militar de West Point y doctor por la Universidad de Stanford con la tesis "The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First". Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor del ensayo y no reflejan de ninguna manera la posición del Departamento de Defensa o del Ejército de los Estados Unidos.

[1] Para una explicación más detallada de estas visiones divergentes sobre seguridad nacional consultar Gabriel Marcella. "Latin America in the 1980's: The Strategic Environment and Inter-American Security" (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, June 15, 1981), pp. 25-30.

[2] Manuel Carrillo Poblano. "Cambios y retos en el sistema de seguridad nacional mexicana" (artículo no publicado, 1992), p. 1.

[3] Un análisis detallado de la política de desarrollo de México y la política de seguridad nacional durante la Segunda guerra mundial aparece en el capítulo IV de Stephen Wagner. "The Mexican Army, 1940-1982: the Country Comes First". (Ph. D. diss., Stanford University, 1992).

- [4] Institute for National Strategic Studies. Strategic Assessment 1995 (Washington, D.C.: U.S. National War College, 1995), pp. 83-84. En adelante citado como, INSS.
- [5] North-South ISSUES. "Clinton in Latin America: the Promotion of Democracy", vol. 111, núm. 2, 1994, pp. 1-2.
- [6] Donald E. Schulz. "Mexico in crisis" (Carlisle Barrack, P.A: Strategic Studies Institute, may 31, 1995), pp. 2-6.
- [7] Roberto Vizcaíno. "La seguridad del país, fin primordial del Estado", Proceso, septiembre 22, 1980, p. 6.
- [8] Carrillo Poblano, op. cit., pp. 1 y 28-30.
- [9] Stephen J. Wager. "The Mexican Military Approches the 21st Century: Coping with New World Order" (Carlisle Barrack, P.A Strategic Studies Institute, february 21, 1994), p. 3 y Carrillo Poblano. op. cit., pp. 15-32.
- [10] Earl H. Tilford Jr. "The Strategic Challenge: Toward Century XXI" (Carlisle Barrack, P.A: Strategic Studies Institute, february 1, 1995), pp. 27-28.
- [11] George Bush. National Security Strategic of the United States (Washington, D.C.: Government Printing Office, january 1993), pp.1-9.
- [12] Bush, op. cit, p. 9 e INSS, pp. 83-91.
- [13] INSS, Ibid., pp. 86-87
- [14] INSS, Idem., pp. 85-86
- [15] Schulz, op. cit., pp. 6-9.
- [16] Bush, op. cit., p. 18 e INSS, p. 88.
- [17] Esther Schrader. "The Mexican Pipeline", The San Jose Mercury News, november 17, 1994.
- [18] Ibid. y Wager, op. cit, pp. 10-12.
- [19] North-South FOCUS. "The U.S.-Mexican Border and NAFTA: Problem or Paradigm?", vol. II, núm. 3, 1993, pp. 1-2.
- [20] Schulz, op. cit, p. 1.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Nuevas Reflexiones Sobre la (In)Seguridad Nacional Mexicana

AUTOR: Godofredo Vidal de la Rosa [*]

INDICE ANALITICO: Inseguridad Nacional

ABSTRACT:

En este breve trabajo abordaré lo que a mi entender constituyen tres dimensiones clave de la seguridad nacional en México; o si se quiere, tres dimensiones de la inseguridad nacional actual. Estas son: la dimensión geopolítica, la cuestión de la paz social y, por último, la lucha contra el crimen organizado, especialmente sus influencias sobre la vida política mexicana. En este ensayo no me propongo intentar la elaboración de marcos conceptuales para la reconstrucción de la seguridad nacional. El nivel de generalización que asumo es restringido, orientado hacia problemas empíricos más que teóricos y mucho menos ideológicos y doctrinales, relativos a la seguridad nacional.

TEXTO:

Introducción

No obstante, el lector deberá estar advertido de que la profundización del análisis debe ineludiblemente enfrentar una reflexión amplia. En efecto, la misma noción de seguridad nacional muestra una transformación de sus significados. La ambigüedad inherente a la definición de seguridad nacional no sólo es un problema mexicano. La noción de seguridad nacional emergió del caldero de la Guerra fría y está aún fuertemente influenciada por la geometría ideológica elaborada por las políticas exteriores de la entonces Unión Soviética, y la de Estados Unidos. Al fin de la Guerra fría, las nociones legitimadoras de las políticas de seguridad nacional fueron insuficientes e inadecuadas. A raíz de ello, el significado de la seguridad nacional ha sido debatido abiertamente. La misma restricción "nacional" de la seguridad ha sido cuestionada y suplantada por la búsqueda de "seguridad global". [1]

Sin embargo, las concepciones más convencionales siguen enfatizando el aspecto "nacional" de la seguridad. Es decir, simplemente se apunta a la necesidad de repensar la noción de "interés nacional" y adaptar las actividades especializadas del Estado a la preservación de las capacidades necesarias -o disponibles- a la promoción de tales intereses. El hecho de que esta redefinición implique un cambio de tareas muchas veces plantea dificultades de compatibilidad entre las agencias especializadas en la seguridad nacional y las nuevas responsabilidades. Por ejemplo, preguntas tales como si deben las agencias de espionaje reorientarse hacia la promoción de los intereses tecnológicos, industriales y comerciales no se refieren a si éstos son o no legítimos, sino a si las agencias creadas específicamente para pelear la Guerra fría son las adecuadas ahora para preservar los intereses nacionales. Este tipo de debates es frecuente en los Estados Unidos

contemporáneos [2] y muestra los cambiantes significados de "interés" y "seguridad" nacionales en nuestra era.

En México, la discusión es aún más compleja ya que la noción de seguridad nacional es de cuño muy reciente en la historia de las instituciones y lenguaje estatales. Se puede decir que es un término que surge sólo hasta los últimos estertores de la Guerra fría, aproximadamente a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Sus dos características son: 1) No comparte el esquema tradicional de las nociones de seguridad en el resto de América Latina de ubicar un enemigo "interno" o "externo" (comunismo o imperialismo); [3] 2) es una noción "transicional", con al menos dos orientaciones que se yuxtaponen y hasta se enfrentan dentro de ella misma.

Aquí podremos limitarnos a esta última cuestión y apuntar preliminarmente que muchas de las causas de la actual crisis se deben encontrar en esta trayectoria irregular y contradictoria de la noción de seguridad nacional mexicana. [4]

Una trayectoria irregular y contradictoria

La seguridad nacional es un ámbito nuevo en las tareas del Estado mexicano. Previamente a 1982 la palabra misma se encuentra pocas veces en los documentos y menciones de funcionarios gubernamentales. Lo que había era una tarea de Defensa Nacional, encargada a las fuerzas armadas (especialmente a la Secretaría de la Defensa Nacional, y la Secretaría de Marina), [5] y tareas de seguridad política, interior o gubernamental, y seguridad pública encargadas a la Secretaría de Gobernación, que coordinaba diversas agencias, como la Dirección Federal de Seguridad. [6]

Al comenzar los años ochenta, el término irrumpe en la planeación estatal y se anuncia la intención de crear un sistema organizacional específico. La primera referencia explícita en un documento oficial a la noción de seguridad nacional está enunciada en el Plan Global de Desarrollo presentado por el presidente López Portillo. A partir de ésta, los planes de las administraciones de los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo incluirán referencias explícitas de ella.

Pero los rasgos centrales de este proceso son, más que su continuidad, las importantes rupturas ideológicas y organizativas entre el aparato de seguridad nacional en su período inicial y las propuestas de las dos últimas administraciones presidenciales. Aunque nunca se ha intentado la promulgación de una doctrina de seguridad nacional, cada administración ha tratado de dar su impronta a las tareas de los aparatos de seguridad nacional, eludiendo la búsqueda de definiciones sistemáticas o demasiado detalladas. Las razones de esto son fáciles de comprender. En primer lugar, porque ha sido un acuerdo tácito en cada administración sexenal que no es necesario elaborar una doctrina a nivel estratégico, sino referirse siempre a las tareas y normas señaladas por la Constitución Política. En segundo lugar, con ello cada administración ha logrado disponer de un alto grado de discrecionalidad para delinear menos una doctrina que las tareas específicas y coyunturales o metas limitadas a las políticas gubernamentales.

Estas reacciones coyunturales han estado determinadas a la vez por la percepción y los compromisos sexenales de cada administración con los Estados Unidos, y en particular por los proyectos específicos de los grupos gobernantes. De tal manera sucede la paradoja de un laxo mecanismo constitucional y estatal, y un alto grado de arbitrariedad presidencial en el diseño de la seguridad nacional mexicana.

Se puede considerar que es este vacío organizativo en las instituciones estatales el que ha permitido los usos y desusos de los aparatos de la seguridad nacional, y por supuesto, la causa profunda de su actual crisis.

Bajo estas premisas sumarias, en este ensayo abordaré algunos aspectos de lo que parece una incontrovertible crisis de las políticas de seguridad nacional mexicana; con la salvedad de que el período que abarca la "crisis" no se refiere a los meses que siguen al mes de enero de 1994, sino a los últimos 18 años. De tal manera, los eventos de los últimos meses (narcopolítica, espionaje ilegal, violencia y asesinatos políticos, "ventanas de vulnerabilidad" enormes en las relaciones internacionales -especialmente en el marco de las relaciones con Estados Unidos-, violación de derechos humanos y civiles por las fuerzas públicas, etc.) pueden ser vistos como el conjunto de eventos más reciente, aunque más dramático, de un proceso de construcción caótica y arbitraria.

Los comienzos

Los primeros esfuerzos por construir un sistema organizado de seguridad nacional se dan en el gobierno de López Portillo. La orientación ideológica básica se va a justificar en nombre de la defensa de la soberanía política (e incluso militar) ante situaciones percibidas como amenazantes, de la conducta particular de los Estados Unidos hacia el Caribe y América Central, y en general lo que en esa época se denominaba abiertamente como "geopolítica de la energía".

En los últimos años de la Guerra fría la inestabilidad era frecuente y surgían focos de tensión graves a cada momento, afectando los intereses geopolíticos de las superpotencias. Para los estrategas políticos y militares de los Estados Unidos el descubrimiento de las reservas petroleras mexicanas dio lugar a visiones bastante estridentes, que si bien muchas veces estaban destinadas al público estadounidense, al lado sur del Río Bravo se oían y leían con real preocupación. [7] Así, esta fase inicial de la ideología de la seguridad nacional está definida por una visión defensiva, política y militar (aunque ésta en forma marginal). La visión de la defensa de la soberanía se articula a partir de elementos de poder nacional interno. De hecho este enfoque no difiere mucho de la ideología previa de la defensa de la soberanía desarrollada históricamente en México, de carácter antimperialista y nacionalista.

No es casual que los altos comandantes militares fueran los encargados de explicitar los rasgos básicos de esta doctrina y de encabezar los esfuerzos de modernización y profesionalización en las agencias de la seguridad nacional. La misma búsqueda de un marco general de la seguridad nacional no suplía a la visión de la defensa nacional tradicionalmente vinculada a las tareas de las fuerzas armadas, sino de hecho subordinaba

la seguridad nacional a la defensa de la soberanía. De esa época destaca notablemente la conferencia ofrecida por el Secretario de la Defensa Nacional, general Félix Galván López, tanto porque pocas veces un militar mexicano ha vuelto a intentar una visión comprensiva y amplia de la seguridad nacional, como también por definir sus elementos en el Estado mexicano. Para el Gral. Galván López, la seguridad se define como la búsqueda de equilibrio socio-económico y político interno garantizado por las fuerzas armadas. [8]

Como parte de los preparativos para la institucionalización de la seguridad nacional en el gobierno mexicano, se dan diversos pasos en el ámbito de la educación. La creación de escuelas militares entre cuyas funciones está explícitamente ahondar en el estudio doctrinal y táctico-estratégico de la seguridad nacional, como el Colegio de Defensa Nacional, debe ser destacada. [9] Asimismo, se inicia un esfuerzo de modernización de las fuerzas armadas que incluye la adquisición de equipos avanzados del extranjero (algunos de muy dudosa utilidad operacional como los F-5), [10] y el desarrollo de una pequeña industria militar.

En los años del gobierno de López Portillo la atención de los estrategas de la defensa y ahora de la seguridad nacional no se dirige prioritariamente hacia los problemas internos. El país parece, a una mirada superficial, tranquilo políticamente, y su estabilidad no está puesta en duda. A diferencia de las doctrinas de los ejércitos sudamericanos, la doctrina militar mexicana no ha estado ceñida a visiones de "enemigos" o "amenazas" internas. Su visión del Estado es integradora y su doctrina enfatiza mucho menos la coerción que la integración social como base de la fuerza estatal. [11]

Sin embargo, a pesar de la aparente coherencia conceptual de esta doctrina, no pudo hacer mucho para evitar o frenar el deterioro de las variables financieras y en general de la economía mexicana. Las bases económicas de la doctrina simplemente no funcionaron y pusieron en evidencia la necesidad de severas reformas, entre las cuales, la apertura a la economía global y la reducción del tamaño y gastos estatales aparecieron inevitablemente.

Las fases de transición

Las consecuencias de esta crisis y el concomitante problema de la negociación de una enorme deuda externa contraída por el gobierno tuvieron implicaciones claras para las siguientes etapas de definiciones sobre la seguridad nacional mexicana. En primer lugar, el problema de la soberanía, construida sobre la tradición del nacionalismo revolucionario, empezó a dar paso a enfoques menos ambiciosos y tímidos. Para empezar, la influencia de los militares en la definición de la seguridad nacional se redujo considerablemente. Los militares debían enfocarse a combatir al nuevo enemigo: el cultivo de estupefacientes [12] y la seguridad nacional se definiría de manera más directa en términos de política interna y control político.

En el período presidencial de Miguel de la Madrid, la definición que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 es más vaga y elusiva que la contenida en el plan

anterior. [13] De igual manera el enfoque se va orientando poco a poco hacia tareas de control político interno además de la tarea específica de la lucha contra el tráfico de drogas. Se crea el primer Plan Nacional de Seguridad Nacional [14] y se redefinen papeles de los militares en acciones de control político.

Evidentemente el gobierno de de la Madrid estaba preocupado por los efectos de sus políticas económicas sobre la sociedad y temía la aparición de brotes de inconformidad. Pero además, en este período las guerras internas en Centroamérica y la intervención indirecta de Estados Unidos van a dar paso a la percepción de un potencial escenario militar en el sureste mexicano. En esta época abundan los comentaristas del establishment de la seguridad nacional de Estados Unidos que buscan ejercer influencia en el planeamiento militar mexicano. [15] El período está lleno de escándalos de corrupción, como las actividades de Nassar Haro, policía de alto rango que trabajaba como agente doble para la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos.

El salinato y el desmoronamiento del sistema: Sembrando el caos

Empero, el período de más intensas reformas y de sin duda más profundos y estrepitosos fracasos es el del sexenio de Salinas de Gortari.

En este tiempo, Salinas, a través del Sr. José María Córdoba Montoya -un francés recién nacionalizado como mexicano, surgido literalmente de la nada a la política mexicana-, concentra en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) las tareas tradicionalmente confiadas a la Secretaría de Gobernación. Esto le permitirá a Salinas y a su principal asesor controlar directamente a las diversas agencias involucradas en el sistema.

Estas reformas bastante arbitrarias, si consideramos que ocurre por la simple voluntad presidencial. Refleja la ausencia de un marco legal e institucional bien definido y efectivo para regular las funciones y tareas de los aparatos de la seguridad nacional.

La preocupación sobre la seguridad nacional, desde su inicio (dos sexenios antes), enfatizó siempre los aspectos más visibles, como la profesionalización y modernización técnica de las Fuerzas armadas y las agencias de seguridad civiles así como las políticas destinadas a garantizar su utilidad a los gobernantes en turno, pero prestó poca atención al marco legal y constitucional que debía acotar las acciones del gobierno y, especialmente, las acciones del Poder Ejecutivo en relación al uso legal y legítimo de los instrumentos que ofrece el sistema de seguridad nacional, [16] (así lo advierten es, contra los ilegales, como el espionaje telefónico, los opositores del régimen). [17]

Asimismo, durante el sexenio de Salinas se intensificaron la influencia y activismo de diversas agencias del aparato de seguridad nacional de Estados Unidos en México. Aunque la presencia de éstas no es nueva, en ese sexenio su influencia crece en tamaño y sofisticación. Este asunto es en sí mismo interesante, ya que por un lado la presidencia salinista se muestra sensible a los requerimientos del gobierno de Estados Unidos para intensificar la lucha contra el narcotráfico en nuestro país, y por el otro, la reorganización

de la seguridad nacional coincide con el comienzo de la negociación para establecer el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC). A primera vista los nuevos tratos entre los aparatos de seguridad de los Estados Unidos con los mexicanos dan la impresión de sujetarse a un "acuerdo paralelo" al TLC, al menos en el ámbito de la lucha antinarcotráfico. [18] Por primera vez (según se sabe públicamente) desde la Segunda guerra mundial, México acepta la instalación de equipos militares estadounidenses en territorio mexicano, así como el sobrevuelo de aviones de percepción remota para combatir el tráfico aéreo de drogas. En todo caso es paradójico que estos eventos -que se justificaron en nombre del compromiso salinista de luchar contra los narcotraficantes y elevar esta lucha a la primera tarea de la seguridad nacional- sólo hayan logrado imponer enormes tareas y costos a las fuerzas armadas mexicanas mientras las maffias del narcotráfico proliferaron con impunidad. [20]

La crisis

Al finalizar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el sistema de seguridad nacional es arrasado literalmente por eventos que, a pesar de su muy distinta índole, apuntan todos a señalar la fragilidad de las instituciones políticas, financieras y económicas del Estado mexicano. En la famosa frase que usó el entonces presidente Salinas: "el sistema falló", se refería a la incapacidad de su gobierno para prever la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Sin embargo, ésta fue apenas el detonador de la crisis del modelo salinista.

El país se enfrentaba a tres grandes áreas de inseguridad. El TLC simplemente dejaba de ser un esquema económico de cooperación estratégica con Estados Unidos para convertirse en un problema de seguridad nacional tanto para Estados Unidos como para México. Las irresponsables decisiones de política económica del neoliberalismo salvaje, en vez de reforzar la estabilidad del sistema mexicano y su capacidad de ofrecer crecimiento económico y empleos, llegaban a su límite en medio de un desastre financiero generalizado. [21]

Por un lado, estos fracasos no son meramente problemas "internos", sino que se han visto elevados a problemas de seguridad nacional en las relaciones internacionales mexicanas. La crisis mexicana es considerada ahora como un problema de seguridad nacional de Estados Unidos, agravada por los desastres financieros recientes. Esta crisis ha logrado intensificar las inquietudes estadounidenses sobre una crisis política mexicana [22] y ha abierto una enorme "ventana de vulnerabilidad" ante la intervención del gobierno de Estados Unidos en los asuntos mexicanos. Pero lo más sorprendente es que esta situación probablemente ni siquiera vaya en el interés de Estados Unidos, dados los costos económicos y políticos que involucra sustentar un neoprotectorado de facto, carcomido por dentro por el imperio del narcotráfico y el crimen político organizado.

Conclusiones

El recuento sumario que hemos ofrecido tiende a enfatizar la ausencia de un marco institucional sólido -léase, instituciones estatales democráticas- capaz de integrar

consistentemente un criterio estratégico de la seguridad nacional en México. Pero la doctrina de la seguridad nacional, al menos en esta perspectiva, es, por definición, incapaz por sí sola de determinar el área de los intereses nacionales. Lo contrario debe ser cierto, aunque no constituye una condición suficiente. Es decir, si bien la incapacidad de definir adecuadamente el ámbito de los intereses nacionales es, en definitiva, una causa decisiva para la crisis de la seguridad nacional, aun existiendo esta primera y fundamental capacidad, establecida desde la misma constitucionalidad del Estado nacional y sus mecanismos de representación, la eficiencia de las agencias de seguridad nacional es un problema específico e ineludible, particularmente porque el Estado mexicano ha sido completamente incapaz de desarrollar un enfoque de inteligencia estratégica más allá de la improvisación. [23]

En México es más que aparente que, vista la trayectoria esbozada arriba, el Estado no ha logrado ni definir intereses nacionales ni construir subsistemas estatales de la seguridad nacional. Los fracasos de las políticas estatales para promover la soberanía, el desarrollo y la transición democrática son, en esta visión, los causantes de la crisis de seguridad nacional. Por esto, se sugiere aquí que buscar soluciones con base en una ideología de seguridad nacional, sin ir al fondo de las causas reales de la crisis del proyecto nacional es no sólo inútil sino riesgoso para la incipiente vida democrática y los derechos ciudadanos en México.

Postscriptum

El reto del EZLN al gobierno de Salinas no parece representar el principal problema de la seguridad nacional mexicana, y en lo personal me siento tentado a decir que ni siquiera es ahora un problema de seguridad nacional, sino de la simple y llana política nacional y regional. De hecho, aunque el Ejército Nacional Mexicano enfrentó con mucho rigor, y no sin costos políticos y materiales, [24] la amenaza militar del EZLN, la definición de las fuerzas armadas parece enfatizar las responsabilidades de los gobernantes civiles en la solución del problema, [25] y a la fecha muy pocos han abogado explícitamente por una solución de fuerza. [26]

Muy pronto se abrió paso a una incierta búsqueda de salidas políticas perdurables. El intento del gobierno de Zedillo, a partir del 9 de febrero de este año, de negociar desde posiciones de fuerza fracasó, ya que el EZLN no es propiamente un objetivo militar sino un actor político que parece hacer fuerza de su debilidad militar. De hecho, aun en círculos influyentes de la inteligencia militar de Estados Unidos se ha reconocido la contribución política de la rebelión del EZLN a la causa democratizadora mexicana, [27] lo cual está, sugiero, en el interés de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] La noción de "seguridad global" fue desarrollada en el Informe Palme. México, Ed. Lasser Press, 1985. Igualmente puede consultarse el número de la revista *Current History*, mayo 1995, dedicado al tema "Global Security".

[2] Por ejemplo, Senator Dennis De Concini, "The Role of U.S. Intelligence in Promoting economic Interest", *Journal of International Affairs*, vol. 48, núm. 1, 1994, asimismo la prensa informó de la responsabilidad de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos en la negociación del TLC con México. Ver *El Financiero*, 28 de diciembre de 1990.

[3] Sobre las doctrinas de seguridad nacional en Sudamérica como restricción a las transiciones a la democracia, véase, Brian Loveman. "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 2, verano 1994.

[4] Una breve reflexión sobre este aspecto se encontrará en mi ensayo "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México", en *Sociológica*, núm. 25, año 9, mayo-agosto 1994; también el ensayo de Sergio Aguayo Quesada. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", editado por el mismo autor y Bruce M. Bagley en el libro *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 1990.

[5] Puede consultarse, entre otros a Arturo Sánchez. "El Estado y los militares en los años ochenta", en Alonso, J. et al. *El Nuevo Estado Mexicano*, vol. II, México, Nueva Imagen, 1992; Raúl Benítez Manaut. "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad", en *Sociológica*, núm. 25, año 9, mayo-agosto 1994; José Luis Piñeyro. *Ejército y Sociedad en México: pasado y presente*, México, Ed. UAP-UAM, 1985 y Col. Stephen J. Wager. *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, Ph.D. Dissertation, Stanford University, junio 1992.

[6] Que desaparece en 1986, en medio de escándalos de corrupción y colusión con narcotraficantes y la CIA.

[7] Sobre las características esenciales de la percepción estratégica del Estado mexicano en este período véase Godofredo Vidal de la Rosa. "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México", op. cit.

[8] En una aproximación clásica de las fuerzas armadas a la seguridad nacional, el Gral. Félix Galván López, Secretario de la defensa nacional en el sexenio de López Portillo, decía que "En una definición mía, y me disculpa si no es la apropiada, yo entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas de un país", en *Proceso*, núm. 203, año 4, 22 de septiembre de 1980.

[9] Ver entre otros a Roderic Ai Camp. *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nueva York, Oxford University Press, 1992, Chapter 6 "Education and Command"; y Piñeyro, op. cit.

[10] El Teniente Coronel Michael J. Dziedzic ha estudiado en detalle el proceso de adquisición de estos aparatos; puede consultarse su ensayo "México", en el libro *The Defense Policy of Nations: A Comparative Study*, editado por Doughs J. Murray y Paul R. Viotti. The John Hopkins University Press, 3a. ed., 1994.

[11] Como se lee en un artículo reciente de SEDENA, "Ejército y Fuerza Armada, inseparables de la historia del país", *Excélsior*, Sección Ideas, 8 de abril de 1994, entre otros puntos, que "...6) la lealtad al Estado-Nación es anterior a las demás lealtades, 7) la condición primaria de la libertad y la armonía global es el fortalecimiento del Estado-Nación".

[12] Peter Reuter y David Rondfelt, en su estudio "The Quest for Integrity: the Mexican-U.S. Drugs Issue in the 1980s", *Journal of InterAmerican and World Affairs*, vol. 34, núm. 3, otoño 1992, apuntan estos fenómenos refiriéndose a la irrupción de una visión "más abierta de la soberanía" en México; los autores piensan que las fuentes de vulnerabilidad de la Seguridad Nacional Mexicana residen en la corrupción y las camarillas políticas (neocaciques).

[13] En el Plan Nacional de Desarrollo presentado en 1983, se define la seguridad nacional como sigue: "El desarrollo integral de la Nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional", SPP, 1983, p. 116. En el PND de 1989, SPP, 1989, se lee que la seguridad es "actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional" sin dar mayores definiciones, aunque se declara a la lucha al narcotráfico como la prioridad sexenal.

[14] Véase Ignacio Ramírez. "Tropas y Policías con mandos castrenses se extienden en el país", en *Proceso*, 30 de marzo de 1987; también G. Vidal, *ibid*.

[15] Véase Dziedzic, op. cit. también Godofredo Vidal de la Rosa. "De la Inseguridad nacional: los Estados Unidos y el futuro de la política en México", en *El Cotidiano*, núm. 63.

[16] Sobre estos asuntos véase el importante estudio de Héctor Castañeda Jiménez. *Seguridad Nacional: México ante el nuevo orden mundial*. Tesis Doctoral, FCPS, UNAM, 1994. Cuando el Sr. Salinas "se saca de la manga" una Coordinación de Seguridad Pública de la Nación juntas de la talla de Ignacio Burgoa, Silvestre Luna Guadarrama y Efraín García Ramírez coincidieron en su Anti-constitucionalidad; véase Ignacio Burgoa Orihuela. "Desprecio a la Constitución", en *Excélsior*, 28 de abril de 1994 (1-a), y Héctor Adorno e Ignacio Gutiérrez. "Rebasa los marcos constitucionales la coordinación de seguridad: Abogados", *Excélsior*, 26 de abril de 1994 (37-a).

[17] Véase, por ejemplo J. Ramírez y J.A. Rubio. "La 'operación tecolote' 120 centros de espionaje telefónico coordinados por la PGR", en Proceso, núm. 949, 9 de enero de 1995.

[18] Véase Godofredo Vidal. Crónica de las relaciones México-EU, Reportes de Investigación, núm. 4, 5, julio de 1990; y crónicas de las relaciones México-EU-II. Reporte de Investigación, núm. 67, serie II DCSH, UAM-A, mayo de 1992.

[19] Ibidem; Igualmente ver Reuter y Rondfelt, op. cit.

[20] Samuel González Ruiz y sus colaboradores. Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas. México, Ed. UNAM, Serie Justicia, 1994, afirman que en México, "los narcotraficantes gastan actualmente entre 260 y 500 millones de dólares en la corrupción que asegura el tráfico de cocaína", "puede calcularse que el valor agregado que se queda en México por tráfico de drogas está entre 4 mil 500 a 10 mil millones de dólares sólo por tráfico directo, sin considerar la participación de la venta directa al detalle de los narcotraficantes mexicanos en los Estados Unidos", p. 73 y ss.

[21] Curiosamente, algunos centros de investigación social prestigiados, como el Colegio de la Frontera Norte, usaba la voz "seguridad nacional" para justificar las precipitaciones salinista para negociar el TLC.

[22] Ver Godofredo Vidal de la Rosa. "De la inseguridad nacional: los Estados Unidos y el futuro de la política en México", en El Cotidiano, núm. 63, julio-agosto de 1994.

[23] Aunque en una aparente y ambigua autocrítica realizada por la Secretaría de Gobernación se lee "La equivocada designación de funcionarios, carentes de conocimiento sobre la materia, al frente de las instituciones de la seguridad nacional, provocó que solamente se preocuparan por aumentar su débil prestigio con la adquisición de equipo costoso, en aras de la llamada descentralización y modernización administrativa", La Jornada, 7 de abril de 1995.

[24] Antonio García de León ha estimado la suma de 200 millones de dólares para el gasto anual de la guerra en Chiapas, sólo en pertrechos y operaciones militares. La Jornada, 11 de abril de 1995. Pero quizá más inquietante para la imagen social de las fuerzas armadas federales sea su exposición al juicio sobre el recurso a actividades violatorias de los derechos humanos y la ausencia de un sistema de justicia militar confiable. Sobre críticas a este aspecto del Ejército mexicano, véase el trabajo de Wager citado más abajo, y la revista Proceso, núm. 974, 3 de julio de 1995.

[25] Véase el reciente trabajo del Col. Stephen Wager y Donald Shulz. The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for the Civil Military Relations and the Future of México. U.S. Army College, Strategic Studies Institute, 1995; también. J. L. Piñeyro. "Los por qué de la corta guerra en Chiapas", en El Cotidiano, núm. 63, julio-agosto de 1994.

[26] Ibid. También el asesor del Chase Manhattan Bank, Riordan Roett afirma que "Aunque Chiapas, en nuestra opinión, no representa una amenaza fundamental a la estabilidad política mexicana, muchos de la comunidad de inversionistas lo ven así. El gobierno tendrá que eliminar a los zapatistas para demostrar su efectivo control del territorio nacional y de la política de seguridad", en Proceso, núm. 454, 13 de febrero de 1995.

[27] Stephen Wager, op. cit., afirma que "De hecho, los Zapatistas pueden haber hecho más para acelerar la democratización que los 5 años previos de dramáticas reformas económicas instrumentadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari" (pp. 1-2).

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Santos Caamal, Mario. Vicealmirante Cg . la Esencia de la Seguridad Nacional S.P.I., 1993.

AUTOR: Antonio Emmanuel Berthier

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

En La esencia de la Seguridad Nacional, el vicealmirante Mario Santos Caamal hace un análisis de los retos que enfrenta el Estado nacional frente a la globalización y de las estrategias plausibles que le permitirían mantener su soberanía y cumplir con sus funciones.

Para Santos Caamal, con el fin de la Guerra fría y ante un escenario internacional definido a partir de procesos de integración económica, la conformación de bloques, alianzas y coaliciones regionales estratégicas constituye una amenaza de desintegración potencial para los Estados nacionales. Ante este nuevo orden mundial, la pertinencia del análisis pormenorizado de los elementos que constituyen al Estado Nacional, sus funciones y condiciones de existencia, reclama igualmente la revisión de su proyecto nacional, de los elementos en los cuales reside su poder y la reelaboración de una estrategia de seguridad nacional que le permita mantener las condiciones de las que depende su sobrevivencia y que garantizan su autonomía como entidad política hacia el exterior.

Dado que el proceso mundial de reordenamiento económico, político y militar no ha terminado y la comunidad internacional no cuenta aún con un órgano de arbitraje, el Estado nacional sigue siendo la única fuerza que media entre los intereses transnacionales y la sociedad nacional.

Según el autor, el Estado nacional, en tanto que "asociación humana asentada sobre un territorio", tiene como propósito primordial hacer "objetivo y tangible el Bien Común y Público de la sociedad nacional". Para lograrlo, cumple con una serie de funciones políticas, económicas y sociales tanto en el ámbito nacional como en el internacional. De la efectividad de su acción depende la salvaguarda de los intereses nacionales que son los referentes materiales del bien común, a saber: 1) La existencia del Estado nacional (supervivencia nacional); 2) permanencia y conservación del Estado nacional (defensa nacional); 3) coordinación de las relaciones internas y externas del Estado nacional (estabilidad nacional); 4) desarrollo individual, colectivo y bienestar nacional (desarrollo nacional); y 5) aspiraciones y objetivos nacionales (proyecto nacional) (pp. 98-100). Estos intereses fundamentales son establecidos por el Estado bajo la orientación de la opinión pública nacional. La eficacia y eficiencia en la protección de los mismos, así como su promoción exitosa, es el objetivo de toda estrategia de seguridad nacional.

Para Santos Caamal, la seguridad nacional implica una doble tarea: al interior, el Estado debe generar condiciones que permitan el desarrollo de la sociedad nacional; y al exterior, debe procurar condiciones favorables para la inserción de la sociedad nacional en el medio internacional sin vulnerar su soberanía (p. 115). Lo anterior implica una lectura sistemática del contexto geopolítico, geoeconómico y geoestratégico, y la identificación de amenazas y enemigos externos, implica también el diagnóstico de las propias limitaciones y un balance del poder nacional político, económico, psicosocial y militar. Este conocimiento, que permite al Estado nacional cumplir eficientemente su función, adecuándose a un ambiente de incertidumbre geopolítica, es, para el autor, la esencia de la seguridad nacional.

La visión del autor, como alto oficial de la Armada de México, le permite una ordenada y detallada exposición de cada uno de los elementos de su análisis. Esta perspectiva castrense resulta altamente enriquecedora, principalmente cuando se refiere a la construcción del Sistema de Planeamiento Estratégico. Si bien no incorpora en su exposición aspectos concretos de la realidad mexicana, el carácter teórico general que se mantiene a lo largo del documento parece obedecer más a su aparente finalidad pedagógica -para uso interno de las fuerzas armadas- que a un descuido o déficit en el conocimiento que, sobre el tema, posee el autor.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Wager, Stephen J . y Donald Schulz. the Awakening: the Zapatista Revolt and its Implications for Civil-military Relations and the Future of Mexico. Strategic, Studies Institute 1994.

AUTOR: Jorge Galindo

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

Lo ocurrido en Chiapas el primero de enero de 1994 es sin duda un parteaguas en la historia de México, ningún sector vivió esa coyuntura en la forma en que lo hicieron los militares mexicanos.

Después de décadas de dedicarse a acciones civiles y recientemente al combate del tráfico de drogas, la milicia mexicana se vio encarando un papel adverso, perdida su calidad de institución sacrosanta e intocable, para convenirse en el blanco de las críticas nacionales, inclusive gubernamentales, y extranjeras.

En su ensayo "The Awakening: The Zapatista Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico", Stephen J. Wager y Donald E. Schulz analizan el origen del conflicto chiapaneco, las relaciones civiles-militares en México, y evalúan la respuesta de las fuerzas armadas nacionales desde una óptica militar, lo cual es importante ante el enjuiciamiento valorativo de algunos sectores de la opinión pública que olvidan el papel asignado reconocido constitucionalmente a las fuerzas armadas: seguridad interna y defensa externa de la nación.

En el primer punto que tratan los autores postulan que el EZLN no constituye un problema fundamentalmente militar, sino "producto de una convergencia de problemas, económicos, sociales y políticos que existen no sólo en Chiapas sino en muchas partes del México rural". El EZLN pasa de ser un problema militar a un problema político, debido a sus demandas; la rebelión se convierte más bien en un catalizador de la apertura democrática. De hecho, los autores mencionan que los zapatistas han hecho más en este rubro que los cinco años previos de apertura económica salinista.

Otro punto que tratan los autores es cómo en el aspecto militar el EZLN conocía bien a su enemigo y tuvo de su lado el factor sorpresa. El ejército estima que el EZLN tiene cerca de 1,500 efectivos bien armados con otros miles pobremente armados y entrenados.

Las raíces del EZLN datan de la década de los setenta y tienen que ver con católicos teólogos de la liberación, organizaciones campesinas e indígenas. "Algunos documentos capturados indican que el ala militar del EZLN está organizada en lineamientos similares a aquéllos del ejército mexicano, especialmente en lo referente a la unidad, los rangos designados y las regulaciones militares".

Este trabajo data de diciembre de 1994 y por lo tanto la información en torno al EZLN está hoy día mucho más actualizada, sin embargo, el otro eje del texto -las relaciones civiles-militares- brinda un área de discusión bastante rica, ya que el conflicto chiapaneco, dividido en dos fases: la armada y la política, tensó de manera nunca antes vista estas relaciones.

Toda vez que el humo de los rifles se despejó, el ejército esperaba, como tradicionalmente se hacía, que el gobierno lo defendiera, sin embargo, Salinas no habló a favor de las acciones del instituto armado. El ejército no quedó nada satisfecho con su papel de "chivo expiatorio". Las fuerzas armadas sabían que el gobierno civil tenía información acerca de la actividad guerrillera en los Altos de Chiapas y que a pesar de esto prefirió negar lo que pasaba en aras de poder firmar el Tratado de Libre Comercio sin mayores complicaciones.

Otro aspecto que ha dificultado las relaciones civiles-militares es la acelerada democratización del país, la cual ha causado un incremento en la distancia entre el ejército y el gobierno. La "apertura política" ha permitido la crítica al ejército. Lo anterior ha resultado en una postura militar más agresiva en su autodefensa ante la opinión pública. Otro efecto es el distanciamiento de los militares con el PRI, que de esta manera se ha convertido en una institución políticamente más neutra, lo cual abre la posibilidad de que sea más fácil que acepte la idea de un triunfo electoral de oposición, algo que no ocurría en el pasado.

No hay salidas fáciles para los líderes militares mexicanos, pero en un sistema verdaderamente democrático la armada no podrá tomar partido. A pesar de los cambios hay indicadores que señalan un alto grado de continuidad para los militares. Habrá mejoras en las habilidades de contrainsurgencia, pero la misión del ejército no cambiará drásticamente; de hecho, gradualmente regresará a la lucha antinarcoóticos y a la acción cívica. Con la administración zedillista se sabrá si las relaciones civiles-militares necesitan un ajuste pequeño o una revisión mayor.

Los autores recomiendan que el gobierno de Zedillo haga esfuerzos para cooptar económica y políticamente a los zapatistas y a sus bases de apoyo, mediante ayuda económica y una reforma política. De no hacerlo, el México rural seguirá siendo el caldo de cultivo para otra rebelión. Los rumores de guerrilla en Guerrero pueden apoyar esta afirmación.

Finalmente, respecto a las fuerzas armadas, recomiendan la introducción de entrenamiento obligatorio en materia de derechos humanos a todos los niveles de las mismas.

NUMERO: 71

FECHA: Septiembre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Seguridad Nacional

TITULO: Orientación Bibliográfica. Seguridad Nacional

AUTOR: Ana Ivonne Rivas García [*], Oscar Meneses Fernández [*]

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michel Bagley (comps.). En busca de la seguridad pérdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional mexicana. México, Siglo XXI Editores, 1990, 416 p.

Alba, Francisco. "El Tratado de Libre Comercio y la emigración de mexicanos a Estados Unidos", en Comercio Exterior, vol. 43, núm. 8, agosto de 1993.

Bagley, Bruce Michael. "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", en Foro Internacional. México, El Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 1, 1991.

Baker, Caleb. "Drug war offers defense industry little investment opportunity" en The Defense News, 16 julio de 1990.

Behar, N. "Non military aspect of mutual security: regional and global issues", en Bulletin of Peace Proposals, núm. 16, 1985.

Bergantz, J.L., Col. "Military support for the national drug control strategy", en Military Review, junio de 1992.

Boils, Guillermo. "Los militares en México (1965-1985)", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 47, enero-marzo de 1985.

Bustamante, Jorge A. "Frontera México-Estados Unidos. Reflexiones para un marco teórico", en Frontera Norte, vol. 1, núm. 1, Colegio de la Frontera Norte, enero-junio 1991.

Bustamante, Jorge A. El TLC, el proceso migratorio y la seguridad nacional. México, Colegio de la Frontera Norte, 1991.

Camp, Roderic A. Generals in the palacio. The military in moder Mexico. New York, Oxford University Press, 1992.

Castillo, Gustavo del. "Política de comercio exterior y seguridad nacional en México: hacia la definición de metas para fines de siglo", en Frontera Norte (Colegio de la Frontera Norte), vol. 1, núm. 1, enero-junio 1991.

Centro de Estudios Militares General Carlos Prats. El pensamiento militar latinoamericano. Democracia y seguridad nacional. México, Casa de Chile en México y Universidad de Guadalajara, 1991.

Departamento de las Naciones Unidas. Informe de Secretario General L Concepts of security. New York, Naciones Unidas, 1986.

Doyle, Kate. "The militarization of the drug war in Mexico", en Current History, febrero de 1993.

Ezcurra, Ana María. Clinton: ¿una nueva política exterior? México, El Juglar, 1992.

Gamarra, Eduardo A. Entre la droga y la democracia. La cooperación entre Estados Unidos, Bolivia y la lucha contra el narcotráfico. La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, 1994.

Gill, T.C. (ed.). Essays on strategy VIII. Washington D.C., National Defense University, 1991.

González Pacheco, Cuauhtémoc y Felipe Torres Torres (coords.). Los retos de la soberanía alimentaria en México. 2 tomos. México, Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM y Juan Pablos Editor, 1993.

González Sousa, Luis. Soberanía herida. México-Estados Unidos en la hora de la globalización. 2 vol. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1994.

Goodman (et al.), L. Los militares y la democracia. Montevideo, PEITHO, 1990.

Gorostiga, Xavier. "América frente a los desafíos globales: los noventa, una coyuntura estratégica", en Estudios Latinoamericanos, vol. VI, año 6, núm. 10, (México, Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM), enero-junio de 1991.

Herrera-Lasso, Luis. "La condicionalidad geopolítica en la seguridad nacional de México", en Sergio Aguayo Quezada y Carlos Payán (eds.). La seguridad nacional de México. México, Claves Latinoamericanas, 1989.

Hildreth A. Emerging powers. Defense and security in the Third World. New York, Proeger, 1986.

Ingram, H. M. "State government officials role in U.S.-Mexico transboundary issues", en Natural Resources Journal, 1988.

Jordan, Amos A. y William J. Taylor Jr. American National Security, policy and process. Revised edition. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1987.

- Jyrki Kakonen (ed.). Green security or militarized environment. Inglaterra, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1994.
- Kaplan, Marcos. Aspectos sociopolíticos del narcotráfico. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1992.
- Kaplan, Marcos. El Estado Latinoamericano y el narcotráfico. México, Editorial Porrúa e Instituto de Ciencias Penales, 1991.
- Kennedy, P. (comp.). Grand strategies in war and peace. Yale University, 1991.
- Klare, Michael T. "Scenario for a quagmire: fighting drugs with the military", en The Nation, núm. enero de 1990.
- Klare, Michael T. "U.S. military faces south. Defense policy in the 90s", en The Nation, núm. 24, junio de 1990.
- Klare, Michael T. y Peter Kornbluh. (cords.). Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. México, CNCA y Editorial Grijalbo, 1990.
- Kufman, Clark y Sheenan. U.S. national security strategy for the 1990s. Baltimore, The J. Hopkins University Press, 1991.
- Leal Buitrago, Francisco. "Elementos para una redefinición de la seguridad nacional", en XVIII International Congress Latin American Studies Association, Atlanta, 1994.
- Meyer, Lorenzo. "Seguridad Nacional, seguridad del Estado y seguridad del Gobierno: perspectiva política", transcripción del Seminario Interno del CLEE, 26 de octubre de 1989.
- Moloeznik, Marcos Pablo. "Doctrinas esenciales del pensamiento estratégico-militar contemporáneo", en Estudios Sociales (México), núm. 8, mayo-agosto de 1990.
- Mumme S., R. C. Bath y V. J. Assetto. "Political development and mexican environmental policy". en Latin American Research Review, 1988.
- Myers, N. "Environmental and security", en Foreign Policy, núm. 74, 1988.
- Nye, J. S. y S. M. Lynn-Jones. "International security studies: a report on a conference on the states of the field", en International Security, 1988.
- O'Neill, P. "A historical perspective on international security analysis", en ITEMS, vol. 42, núm. I, junio 1988.
- Ojeda Gomez, Mario. "América Latina ante una nueva agenda internacional", en Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXXII, núm. 1, 1991.

- Piñeyro, José Luis. "Chiapas en la seguridad nacional de México", en *El Cotidiano* (México), núm. 62, UAM-A, mayo-junio de 1994.
- Piñeyro, José Luis. "El neoliberalismo y la soberanía nacional en América Latina", en *Sociológica* (UAM-A) núm. 19, año 7, 1992.
- Piñeyro, José Luis. "La seguridad nacional en América Latina: propuestas metodológicas", en *América Latina: un continente del mañana*. Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1990.
- Piñeyro, José Luis. "Los por qué de la corta guerra en Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 63, (México, UAM-A), julio-agosto de 1994.
- Piñeyro, José Luis. *El ejército mexicano: pasado y presente*. México, UAM-A y UAP, 1987.
- Preusch, Debra y Berth Sims. "Sobre el terreno de suelo extranjero: los programas del gobierno estadounidense en México", en *Carta Económica Regional* (Guadalajara, Jalisco), año 6, núm. 33, 1994.
- Prudencio, Julio, Andre Franqueville, Julieta Rivera y Horacio San Martín. *Aspectos sobre la inseguridad alimentaria en Bolivia*. La Paz, UNITAS, 1993.
- Ramos, José María. "La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México", en *Frontera Norte* (Colegio de la Frontera Norte), vol. 3, núm. 5, enero-junio 1991.
- Ramos, José María. *El estudio de la relación Estados Unidos-México: la perspectiva mexicana*. México, Colegio de la Frontera Norte, 1990.
- Reuter, Peter y David Ronfeldt. "The quest for integrity: the Mexican-U.S. drugs issue in the 1980s", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 3, otoño de 1992.
- Reyes Estrada, Jorge. "Narcotráfico, gran peligro para la seguridad nacional: S.D.N y P.G.R.", en *Uno Más Uno*, 27 de junio de 1989.
- Santos, Eduardo A. *La internacionalización de la producción agroalimentaria y el comercio agrícola mundial. Implicaciones para el desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Saxe-Fernández, John. "The Chiapas rebellion: impacts in U.S.-Mexico relations", en *Five College Program on Peace and World Security*, University of Massachusetts, 7 de marzo de 1994.

Saxe-Fernández, John. U.S.-Latin American relations after the cold war: preliminary strategic notes. New York, United Nations Institute for Disarmament Research, 1993.

Schultz, Larz. "Visiones de América Latina en las decisiones estratégico-políticas de Estados Unidos", en Fuerzas Armadas y Sociedad, vol. VI, núm. 1, enero-marzo de 1991, Santiago de Chile.

Schultz, Larz. National security and United States policy tomorel Latin America. Princeton, N.J., University of Princeton Press, 1987.

Sewell, John W. "Security and development: what is the relationship?", en The International Institute for Strategic Studies, ponencia presentada en la reunión de directores de institutos, llevada a cabo del 15 al 17 de noviembre de 1989 en Wilton Park, Reino Unido.

Sharpe, Gene. Civilian-based defense: a post-military weapors system. Princeton N.J., Princeton University Press, 1990.

Sorensen, Theodore. "Rethinking national security", en Foreign Affair, vol. 69, núm. 3, 1990.

Stanley, T. W. "American strategy after the cold war: the price of disengagement", en Comparative Strategy, vol. 10, núm. 1, enero-marzo de 1991.

Stuart, M. "Narcotics: the must divisine bilateral issue", en George W. Grayson (ed.). Prospects for Mexico. Washington D.C., Center for the Study of Foreign Affairs, Foreing Service Institute, U.S. Department of State, 1988.

The Heritage Foundation. Un mundo seguro para Estados Unidos. Un programa de política exterior. Washington D.C., The Heritage Foundation, abril de 1992.

The White House. National security strategy of the United States. Washington D.C., august 1991.

Thomson, J. A. "The problem for United States foreign policy", en Diplomacy and Statecraft, núm 3, mayo de 1990.

Tritten y Stockton (ed.). Reconstituting America's defense. The new U.S. national security strategy. New York, praeger, 1992.

Walker, R. B. J. "Security sovereignty and the challenge of world politics", en Alternative, vol. XV, núm. 1, invierno de 1990.

Weintraub, Sidney. A marriage of convenience: relations between Mexico and the United States. New York, Oxford University Press, 1990.

CITAS:

Notas

[*] Estudiante de Sociología, UAM-Azcapotzalco.