

LA SEGURIDAD NACIONAL CON SALINAS DE GORTARI

JOSÉ LUIS PIÑEYRO*

PRESENTACIÓN

EL TEMA DE LA SEGURIDAD NACIONAL de México ha adquirido notoriedad en el discurso político gubernamental y del Estado en forma paulatina durante los últimos diez años. Si bien dicho tema ha cobrado una importancia creciente, también ha sufrido altibajos y ha tenido un uso restrictivo propio del cambiante entorno internacional o nacional dominante. En otras palabras, las fortalezas o debilidades nacionales, reales o potenciales, han sido el marco de referencia para que el término aparezca con mayor o menor fuerza en el vocabulario de los funcionarios del gobierno y de diversas fuerzas políticas del país.

No por casualidad, en el Plan Global de Desarrollo 1977-1982 del presidente López Portillo, la seguridad nacional aparece ligada a la perspectiva de que México podía ser una potencia petrolera, refrendar su lugar como sujeto de crédito internacional y convertirse así en una potencia media, donde el problema central sería aprender a “administrar la abundancia”, según la conocida frase del ex presidente. De los sueños petroleros todos conocemos los lamentables resultados financieros, políticos y sociales. Sobran los comentarios.¹ Únicamente

* Agradezco la colaboración de Gabriela Barajas, ayudante del grupo de investigación “Estados Unidos-América Latina: rupturas y continuidades.”

¹ Años después, el Plan de Gobierno de Salinas reconoce tal error de perspectiva de López Portillo, al asentar: “Cabe señalar que unos años antes, hacia fines de la década de los años setenta, el petróleo pareció ser la solución que podría evitar la necesidad

queremos destacar que la condición de abundancia real provocó la falaz perspectiva de fortaleza de la seguridad nacional.

Expondremos más adelante cómo la visión de una combinación de debilidad inicial-fortaleza futura de De la Madrid abrió otra lectura acerca de cómo solidificar la seguridad nacional mexicana. Abordaremos, asimismo, la relectura estratégica-geopolítica de Salinas de Gortari, quien consideró desde una actitud de cooperación, primero, y después, con el TLC, de asociación subordinada, fortalecer la soberanía nacional y sus múltiples facetas (financiera, tecnológica, comercial, energética, social y política) y por tanto la seguridad nacional de México.

Hablar de seguridad nacional entraña diversos aspectos (el narcotráfico y su combate, la democracia y su fortalecimiento, el orden interno y su mantenimiento, la política exterior, la política económica, la política militar, etc.), los cuales están estrechamente unidos a otro tema: la soberanía nacional. A mayor o menor soberanía nacional corresponde mayor o menor seguridad nacional. No hay términos medios o no equivalentes. Por ello, usaremos como sinónimo ambos conceptos, si bien no son necesariamente idénticos.² Expondremos la concepción de la seguridad nacional salinista, cubriendo de forma simultánea y combinada los diversos aspectos mencionados de la soberanía y la seguridad nacionales.

ANTECEDENTES RECIENTES

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 de Miguel de la Madrid, el PND 1989-1994 de Salinas de Gortari enfatiza lo tras-

de efectuar grandes esfuerzos para reducir los problemas económicos del país... los ingresos provenientes del petróleo, que entonces aumentaron muy significativamente, motivaron que se aplazara la adaptación de la economía... *Al no materializarse las perspectivas del petróleo y revertirse, como sucedió, el flujo de los recursos externos—el país dejó de ser un receptor de recursos reales para convertirse en fuente de los mismos para el resto del mundo—, la economía mexicana se encontró en una situación sumamente difícil y apremiante a partir de 1982*". Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988, p. 8. Las cursivas son nuestras.

² Para nosotros, valga el ejemplo, la soberanía alimentaria entraña la capacidad e independencia de un gobierno y un Estado-nación para alimentar a su población con bienes básicos producidos internamente, y por tanto, tener una autonomía relativa frente al exterior respecto a este problema crucial para cualquier país, ello dentro de un lapso de uno o dos años, es decir, un corto plazo. La seguridad alimentaria comprende la planeación y autonomía de una unidad estatal nacional a largo plazo para cumplir con dicho objetivo nacional estratégico.

cidente de la política exterior como un instrumento de impulso y garantía a la seguridad nacional de México.³

Veamos, por ejemplo, la conducción de la diplomacia mexicana ante el conflicto de Centroamérica. Aquí, el gobierno de De la Madrid intentó seguir los lineamientos tradicionales de la política exterior, los cuales eran divergentes de la concepción estadounidense. Esto es, la guerra revolucionaria en El Salvador y la guerra contrarrevolucionaria en Nicaragua, así como los avances guerrilleros en Guatemala, fueron conceptuados de diversa manera. Para Estados Unidos, las causas de los enfrentamientos armados representaban una manifestación más de la lucha hegemónica del socialismo soviético-cubano contra las fuerzas liberales del capitalismo occidental. Para México, las guerras obedecían principalmente a causas internas sintetizadas en el mantenimiento de estructuras económicas y políticas arcaicas y dictatoriales.

Para los estrategas estadounidenses, la solución a las situaciones bélicas aludidas consistía en una estrategia ofensiva de contención; para la diplomacia mexicana, la respuesta debía ser defensiva y de distensión. Es decir, los primeros privilegiaron la solución militar, la ayuda militar y económica condicionada y la conservación o instauración de regímenes dictatoriales; por su parte, México daba preeminencia a la negociación, la cooperación económica internacional y la conformación de regímenes políticos representativos. Dos percepciones y estrategias distintas orientadas hacia el logro de un mismo fin: estabilidad política para la región centroamericana.⁴

La diplomacia mexicana justificó su presencia en el área centroamericana con argumentos de seguridad e interés nacionales. La posible generalización de la guerra a toda Centroamérica produciría un impresionante éxodo de centroamericanos a México y particularmente a la frontera chiapaneca, con lo que se generarían múltiples presiones sobre recursos, tierras y servicios por parte de una población no

³ Las cuatro bases o garantías de la seguridad nacional del gobierno de la madridista eran: el pacto social interno, el desarrollo integral propuesto, la política exterior independiente y la voluntad colectiva de independencia. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, p. 34.

⁴ Las perspectivas sobre la seguridad nacional para América Central durante el último lapso de la guerra fría se abordan en Raúl Benítez Manaut y José Luis Piñeyro, "Centroamérica: concepciones de seguridad nacional en su entorno", en Eduardo Gittli (comp.), *Centroamérica, los desafíos, los intereses, las realidades*, México, Gernika, 1990.

nacional dentro de una área estratégica.⁵ Ello, aunado a las presiones que a lo largo de la frontera sur realizaba el gobierno de Guatemala por el supuesto refugio brindado por el de México a los guerrilleros de aquel país. Otro argumento del Estado mexicano era la conciencia de la necesidad de contrarrestar el creciente proceso de integración económica y comercial con Estados Unidos y las presiones variables, pero constantes, para el acceso a los recursos naturales nacionales, mediante una política exterior relativamente independiente que abriera foros de negociación, campos de inversión, áreas de cooperación, etcétera.

La anterior estrategia de la madridista giraba en torno de la posibilidad de que México 1) efectuara una reestructuración económica interna (el fracasado desarrollo integral para la sociedad igualitaria según el PND) y 2) recurriera al juego político que teóricamente ofrecía la situación de interdependencia de México y Estados Unidos. La política exterior mexicana recurrió a la tradicional posición defensiva frente a Norteamérica, a la actitud juricista y a sus principios centrales de derecho internacional (no intervención en los asuntos internos de los estados, solución pacífica de las controversias, libre autodeterminación de los pueblos, cooperación económica internacional, etcétera) para obtener mayores márgenes de autonomía relativa ante las negociaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, el crudo juego del poder no admite tantos espacios, sobre todo frente a situaciones de crisis económica; de allí que certeramente un militar y estratega mexicano admitiera: "Definitivamente, México no podrá desarrollar plenamente una política exterior activa e independiente mientras no reduzca su gran vulnerabilidad externa. Y es que para la implementación de una política exterior cualquiera, se requiere, además del interés y voluntad política para ejecutarla, la capacidad o el poder para instrumentarla".⁶

A la larga, las guerras centroamericanas se arreglaron de manera aparentemente paradójica: los sandinistas, después de diez años de

⁵ Estas consecuencias, así como las consideraciones explícitas de seguridad nacional, pueden consultarse en los textos de dos exsecretarios de Relaciones Exteriores: Bernardo Sepúlveda, "Los intereses de la política exterior", y Fernando Solana, "Balance y perspectivas del decenio 1981-1990", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 72-102 y 537-575, respectivamente.

⁶ Contralmirante Mario Santos Caamal, "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, núm. 51, 1985, p. 26.

guerra de agresión imperialista, fueron derrotados en las urnas en 1990; la guerrilla salvadoreña no ganó la guerra ni tampoco el gobierno, ganó la concertación firmada por los bandos en 1992 para iniciar una tortuosa transición política; la guerrilla guatemalteca, hasta fines de 1994, ni gana ni acuerda con el gobierno.

SEGURIDAD NACIONAL: LA CONCEPCIÓN DE SALINAS

La concepción teórica y la práctica

Para la reconstrucción de los planteamientos clave de la seguridad nacional del gobierno de Salinas de Gortari recurrimos al PND 1989-1994, a los informes anuales presidenciales, los discursos presidenciales y las notas periodísticas.

De entrada, cabe destacar que existe una mayor elaboración conceptual respecto a los planes de López Portillo y de De la Madrid. Así, la visión de Salinas define la seguridad nacional como: “*la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno...*”; implica un “*equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia*”.⁷

Los objetivos nacionales, según señala el PND con letras mayúsculas son: Soberanía, Crecimiento, Democracia y Bienestar. La soberanía es definida, en lo interno, como “el derecho al autogobierno” y, en lo externo, como “autonomía frente a los otros estados soberanos”. En lo doméstico la soberanía se refrenda, se afirma, mediante el diario ejercicio de los derechos políticos y el constante mejoramiento socioeconómico y cultural del pueblo. Corolario obligado del PND es: “soberanía y democracia están íntimamente vinculados”.

Las instituciones estatales básicas para el mantenimiento de la seguridad nacional son, por un lado, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, a través de los miembros de las fuerzas armadas nacionales y, por el otro, la Secretaría de Relaciones Exteriores mediante el personal diplomático del servicio exterior mexicano. Política militar y política exterior son dos puntales básicos para la *defensa* de diversos aspectos de la soberanía nacional, así como el pueblo

⁷ Poder Ejecutivo Nacional, *PND 1989-1994, op. cit.*, p. 42. Las cursivas son nuestras.

sirve para el resguardo de la soberanía territorial en unión de las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas nacionales, además de la defensa territorial, preservan las instituciones políticas, protegen las instalaciones estratégicas para la seguridad y la economía nacionales y los recursos naturales del territorio y los mares mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante la política exterior, conserva la soberanía nacional territorial y marítima, y promueve la cooperación e intercambio económico, comercial y tecnológico, la imagen del país y la cultura nacional, a la vez que protege los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.

Hasta aquí, resultan impecables los planteamientos teóricos del PND de Salinas. Difícilmente alguien podría impugnarlos, pero, al cotejarlos con la realidad social, no pasan la prueba empírica. Se supone la existencia de una estricta legalidad conformada por el predominio de un Estado de derecho y la vigencia de una amplia legitimidad representada por la identificación del pueblo con el gobierno y el conjunto del Estado. Sobre todo, se parte del predominio del equilibrio sociopolítico y económico entre los distintos sectores de la población, equilibrio dinámico que es la esencia de la seguridad nacional de México.

No entraremos, por ahora, a refutar empíricamente el desequilibrio imperante, sólo adelantamos que, a lo largo del sexenio de Salinas se fue generando una situación creciente de inseguridad nacional, en la que no se cumplieron los objetivos nacionales: democracia, crecimiento, justicia y soberanía. Este último lo ejemplificaremos en el próximo apartado al tratar el desempeño de la política exterior del gobierno de Salinas.

Ahora bien, pasando a la práctica de la seguridad nacional, a lo largo del gobierno de Salinas se invocó dicho concepto únicamente en dos ocasiones: la primera, la práctica corta, para justificar la intervención militar y el arresto de la dirigencia del sindicato petrolero nacional y su líder Joaquín Hernández Galicia, y, la segunda, la práctica larga, a propósito del combate al narcotráfico durante el sexenio. Paradójicamente, el gobierno de Salinas nunca presentó el conflicto armado en Chiapas como un problema o amenaza a la seguridad nacional.⁸

⁸ Aproximaciones a las causas de esta falta de mención por parte de Salinas aparecen en la entrevista con Lorenzo Meyer: "México y Chiapas: la seguridad del gobierno, de la nación y del Estado", realizada por José Luis Piñeyro, *Sociológica*, núm. 25, mayo-agosto de 1994, pp. 90-115. Respecto a las fases bélicas y la guerra chiapaneca y su vínculo con la seguridad nacional, consúltense nuestros ensayos: José Luis Piñeyro, "Chiapas en la seguridad nacional de México", *El Cotidiano*, núm. 62, mayo-junio de 1994, y "Los por qué de la corta guerra en Chiapas", *ibid.*, núm. 63, julio-agosto de 1994.

Son múltiples los motivos por los cuales el narcotráfico y su combate fueron considerados como un asunto de carácter prioritario para la seguridad nacional. Primero, se partió de reconocer la tendencia creciente a generar una base de apoyo social regional, pues los narcotraficantes actúan como benefactores o padrinos de campesinos empobrecidos a través de la narcoeconomía. Segundo, estas regiones podían tender a sustraerse al control territorial ejercido por los cuerpos militares y de policía. Tercero, la organización de cuerpos paramilitares bien armados y relativamente numerosos podían ser un reto para las fuerzas armadas en términos de competencia y preservación del orden interno.

Como cuarto punto, conviene señalar que el lavado de dinero del comercio de drogas era tan evidente que reactivó el sistema financiero, por ejemplo, de la región del Bajío, pero también podía deprimirlo con diversas acciones del poder de la narcoeconomía. El quinto aspecto es la drogadicción, la cual ha empezado a extenderse entre la población juvenil y representa un problema de salud pública. Sexto, los acuerdos de cooperación y las presiones de Estados Unidos sobre el gobierno mexicano completaban los porqués de la intensa lucha anti-narcóticos.⁹

En suma, población + territorio + economía + cultura centrífugas respecto al Estado nacional mexicano, y compromisos y presiones externas sobre el mismo, conformaban un cuadro completo para catalogar el narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Ésta fue la práctica visible desarrollada por parte del gobierno. No viene al caso dar estadísticas de sembradíos destruidos, drogas interceptadas, aviones, autos y armamento confiscados, narcotraficantes arrestados, policías, militares y población civil herida o muertos, etc. Basta decir que el grueso de las operaciones y responsabilidades recayó en las fuerzas

⁹ Coincide con algunos de los puntos mencionados en el texto una especialista en narcotráfico. Véase Celia Toro, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (comp.), *En búsqueda de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI. Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Blanca Torres, *op. cit.* Para una evaluación de la relación bilateral mexicano-estadunidense respecto al narcotráfico durante el gobierno de De la Madrid, consúltense, de la misma autora, "La política norteamericana contra las drogas", en Raúl Benítez *et al.* (comps.) *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México-Estados Unidos y América Latina*, México, Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM, 1988. Sobre la lucha al narcotráfico del mismo gobierno, consúltense nuestro ensayo José Luis Piñeyro, "El combate al narcotráfico en México", en Fernando Chávez (coord.), *Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1989*, México, UAM-Azcapotzalco, 1990.

armadas nacionales, si bien las policías de la Procuraduría General de la República tuvieron igualmente participación relevante.

LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA DE SALINAS Y LA INTERDEPENDENCIA

Como apuntamos con anterioridad, la política exterior es concebida en el PND como un instrumento crucial para apoyar la seguridad nacional, según la visión del gobierno. En la promoción de los intereses nacionales (económicos, comerciales, etcétera) en el exterior, la política externa se ha guiado por siete principios históricos: la no intervención en los asuntos internos de los estados, la autodeterminación de los pueblos, el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo económico y social, la igualdad jurídica de los estados, la lucha por la paz y seguridad internacionales y la prohibición del uso de la fuerza.

Precisamente, han sobrado críticos que consideran que tales principios han sido sacrificados en aras de la llamada teoría de la interdependencia y de la estrategia de la no contaminación de los temas en las negociaciones con Estados Unidos, y, por supuesto, en la confrontación de tales principios con los datos de la actuación real de México en el exterior.

El mismo PND 1989-1994 reconoce la mayor complejidad generada en el escenario internacional por la globalización y regionalización económica. Dicho plan estipula: “La propia naturaleza del concepto de *seguridad* se modifica, de suerte tal que es necesario hablar de *seguridad global* que incluye no sólo aspectos de defensa o militares sino también de equilibrio económico internacional. Esta concepción de seguridad global debe ser puesta en práctica de inmediato como signo definitorio de las relaciones internacionales”.¹⁰

Ahora bien, la teoría de la interdependencia compleja surgió en los años setenta, dentro de un contexto mundial caracterizado por un declive relativo del poderío estadounidense, el fortalecimiento económico de Alemania y Japón, la distensión Este-Oeste, la ofensiva de los países petroleros tercermundistas y la conciencia de los límites de la escalada nuclear y del uso militar convencional, entre otros rasgos de la época. La lectura de los mismos insistía en que las acciones financieras, comerciales o bélicas tenían repercusiones múltiples y contrarias a las metas planeadas: la intervención por parte de las potencias en una

¹⁰ Poder Ejecutivo Nacional, PND 1989-1994, *op. cit.*, p. 26.

guerra civil no la terminaba, sino que la prolongaba y complicaba; el embargo comercial a un país repercutía en otros, etcétera. Además, se decía que los gobiernos y los estados nacionales no eran más los únicos actores internacionales; las empresas, organismos y agrupaciones multinacionales y supranacionales configuraban nuevos sujetos y fuentes de poder del escenario mundial.

Empero, para la interdependencia compleja, el juego de efectos recíprocos no significaba que los mismos borrarán las asimetrías de poder entre las entidades estatales o supranacionales o que los costos y beneficios se repartieran por igual al decidirse acciones diversas. Y, lo fundamental, los teóricos de la interdependencia suponían el uso de dos conceptos para *intentar* atenuar las desigualdades entre los estados. Éstos eran el concepto de sensibilidad, definido como “el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro antes que el primero reaccione frente a ella”; y el concepto de vulnerabilidad, entendida como “la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, *eliminar* o *menguar* los efectos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos... (o bien) la capacidad del actor de modificar *el marco global* de la relación con la otra parte”.¹¹

Precisamente, todo esto fue lo que faltó a la política exterior de Salinas en la defensa de los intereses nacionales, vía las relaciones económicas, para salvaguardar la soberanía nacional. Se prefirió, ante todo, promover “la imagen de México en el exterior”, como lo plantea el PND, y más en concreto, proyectar el gobierno de Salinas como un paradigma de modernización económica y política, de estabilidad social, paraíso para las inversiones extranjeras, especialmente las de cartera y las especulativas en demérito de las de carácter productivo. La nación, crecientemente empobrecida, quedó al margen de la promoción, y sólo aparecía en los medios de comunicación internacionales como receptora de los múltiples beneficios del Pronasol que la preparaba para el ingreso al Primer Mundo, como lo planteó Salinas en su Cuarto informe de gobierno.¹² El Estado nacional tendía a desdibujarse como

¹¹ Blanca Torres, “Introducción”, en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 12. Subrayado y paréntesis nuestro.

¹² Basta percibir el tono triunfalista de Salinas en 1992, donde todos los problemas nacionales futuros se reducían básicamente a consolidar la diversificación de la política exterior, la transparencia electoral, la estabilidad de precios, la elevación de la productividad y competitividad, la apertura al exterior y también reformas para la libertad de creencias, el combate a la pobreza y la nueva reforma campesina, etc. “Cuarto informe de gobierno”, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1992.

resultado de las concesiones incondicionales, y la insistencia en privilegiar a cualquier costo la cooperación sobre el conflicto en la relación bilateral con Estados Unidos.

Inimaginable resultó para el gobierno de Salinas explorar la sensibilidad o vulnerabilidad de Estados Unidos en áreas como el suministro de petróleo mexicano, estratégico para el funcionamiento de la industria civil y militar; el comercio de ciertos minerales, vitales para la construcción de aeronaves de la industria aeroespacial; la fuerza de trabajo agrícola temporal, fundamental para la cosecha de hortalizas en los sembradíos de la frontera sur estadounidense; o bien, explorar posibles alianzas estratégicas con otros bloques económicos como el de Europa o regiones como América Latina.

Este último caso se descartaba de entrada con el poco serio argumento de que no obtendríamos beneficios al unirnos con países más pobres que el nuestro, por lo que convenía más al interés nacional asociarnos con Norteamérica, para así subirnos al tren de la modernidad. Olvidaba la figura retórica que en un tren hay vagones de primera, segunda y tercera clase y que algunos pasajeros viajan en el cabús, como polizontes. Suponer que los mexicanos viajaríamos en primera clase reflejaba un optimismo ingenuo.

La no asociación con los países de Latinoamérica también presentó argumentos más sofisticados que se sintetizaban en dos puntos: la escasa complementariedad de las economías, los mercados y las tecnologías latinoamericanas, y la distancia geográfica. Para el caso de Norteamérica, por el contrario, se resaltaban las complementariedades y la cercanía geográfica. Olvido total prevalecía en las esferas gubernamentales sobre las asimetrías de poder y desigualdades técnicas, educativas, tecnológicas y de productividad industrial y agrícola, así como de infraestructura carretera, portuaria, hidráulica, ferroviaria, etcétera, como han señalado múltiples economistas mexicanos.

En síntesis, la creciente interdependencia (o mayor dependencia a secas), y la referencia teórica a la misma en el discurso del gobierno, se empleó “como ideología derivada de la teoría, que sirve para *justificar* y *legitimar* acciones, más que para explicarlas”.¹³

Unida al enfoque de la interdependencia, estaba la estrategia del gobierno de la no contaminación de temas en la relación bilateral con Estados Unidos, como parte fundamental de la política exterior mexi-

¹³ Humberto Garza Elizondo, “Comentarios al concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas de Robert Okehone”, en Blanca Torres, *op. cit.*, p. 81. Las cursivas son nuestras.

cana. La estrategia postulaba que para dar “agilidad, eficacia, certidumbre y continuidad” a los nexos con Estados Unidos, al presentarse un problema en un área específica (el combate al narcotráfico), éste debía tratarse separado de otras áreas (indocumentados, comercio, etc.) para no contaminar el conjunto de la relación bilateral. Un conflicto aislado no debía perjudicar el esquema general de cooperación propuesto por ambos países.

Al igual que la concepción de interdependencia, la estrategia de no contaminación descansaba en dos supuestos falsos, a saber: la contraparte estadounidense no tiene una jerarquía de prioridades por negociar en la agenda, y la celebración de tratados o acuerdos previos son definitivos para evitar actos violatorios a las normas comunes a ambos países. Se suponía que México está mucho menos expuesto a acciones de proteccionismo comercial, de *dumping*, de bloqueo, etcétera. Determinar las reglas del intercambio comercial, por ejemplo, de productos agrícolas con normas de calidad, fitosanitarias, etcétera, nos volvía más seguros, más soberanos, repetía el discurso gubernamental. Así, apelar a una especie de acuerdo de caballeros y al principio de la normatividad galvanizaba la soberanía de la nación y la política exterior mexicana respecto de los eventuales vaivenes o malos humores de Norteamérica.

Plantear las cosas de esta manera no sólo implicaba hacer a un lado la historia nacional, y no nos referimos a la del siglo pasado o principios del actual, sino a la más reciente. Embargo atunero y boicot al acero, vidrio plano, cemento y legumbres de exportación, así como a la mano de obra, son algunos ejemplos, amén de las críticas al combate al narcotráfico, la corrupción gubernamental, la falta de democracia, etc. Pero, más allá de lo empírico, la estrategia de la no contaminación adolecía al menos de dos errores. Primero, Estados Unidos ha tenido desde siempre una estrategia con tácticas específicas en lo económico, lo político, lo militar para el trato con México.¹⁴ Segundo, la asimetría de poder respecto a Estados Unidos es tan grande, que el tratado más depurado, con normas clarísimas, no impediría a este país la consecución de sus objetivos de seguridad nacional. Lo dicho no implica que nos pronunciemos por la ley de la selva, pero el otro extremo de

¹⁴ Véase el reciente ensayo de John Saxe Fernández, “Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría”. Para Latinoamérica, consúltense Jorge Rodríguez Beruff y Humberto García Muñiz, “El debate estratégico en E.U. y la revisión de la política militar hacia América Latina y el Caribe”. Ambos ensayos en *Sociológica*, núm. 25, mayo-agosto de 1994.

idealizar los caminos de la normatividad es igualmente nocivo y paralizante.

Certeramente, después de un recuento de casos concretos cuyos efectos son contraproducentes para la soberanía nacional, un analista concluye: "En suma, la nueva estrategia de la política exterior mexicana orientada a considerar por áreas las relaciones bilaterales de México con Estados Unidos, para que un campo contaminado no afecte a los demás ha conducido a la *polución general* de la política exterior... Área por área, paso a paso, han convertido en desastre ecológico y basurero de indignidades y contradicciones la política externa".¹⁵

No se trata de proponer que con la atención a las vulnerabilidades recíprocas México podía haber revertido el marco global del nexo con Norteamérica, pero sí intentar al menos hacer efectivos aquellos dos grandes supuestos que se pregonaron a voz en cuello, esto es, que la política exterior mexicana era activa en un mundo globalizado, y que se luchaba por diversificar las relaciones externas del país. No fue activa frente a algunas presiones de Estados Unidos, y cuando llegó a serlo, abiertamente se dirigió a desplegar todas las iniciativas para obtener la integración comercial con la Unión Americana. Sobre la diversificación de relaciones, dos datos, uno conocido pero olvidado: del total de las relaciones comerciales mexicanas con el exterior 70% son con Estados Unidos, mismas que no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron durante el sexenio; el otro dato, desconocido: de un total de 70 consulados de México en el mundo, nada menos que 52 se encuentran en nuestro vecino del norte.¹⁶

En fin, Salinas consideró que estaba garantizada la doble dimensión de la seguridad nacional; la interna: cohesión nacional a través de la política social clientelar del Pronasol a favor del partido de gobierno, y la externa: reiterada decisión "soberana" de integrarse al bloque económico y geopolítico de Norteamérica para beneficiarse de moderna tecnología, inversiones masivas y comercio irrestricto (generadores de empleos, uso racional de recursos naturales, etcétera) ofrecidos por la globalización y la interdependencia. Salinas apostó a asegurar la estabilidad política nacional, sobre todo después de pasadas las elecciones federales de 1991, prueba de ello es la contrarreforma constitucional y el tono triunfalista de los discursos presidenciales donde, como

¹⁵ Raúl Pérez Barbosa, "Política exterior: del pragmatismo con principios a la indignidad sin recato", *Forum*, núm. 22, octubre de 1993, p. 20. Véase también Jorge Castañeda, "Las castañas chinas", *Proceso*, núm. 873, 26 de julio de 1993, p. 37.

¹⁶ Leopoldo González Aguayo, *op. cit.*, p. 130.

asentamos, todo se reducía a consolidar reformas: la agraria, la social, la religiosa, etc.; después comenzó el estira y afloja electoral y poselector en los estados, rematado por el estallido militar chiapaneco que adelante comentaremos.

Con Estados Unidos, la estrategia de interdependencia permitió respiros a la relación bilateral, pero el cambio de gobierno con Clinton y la recesión económica en Estados Unidos sacaron a flote los intereses estadounidenses y las viejas áreas de conflicto: indocumentados, narcotráfico, proteccionismo comercial, los acuerdos paralelos del TLC, etcétera.

Si los funcionarios del gobierno de Salinas hubieran reflexionado sobre el siguiente pasaje de un destacado intelectual mexicano, posiblemente la conflictiva relación bilateral con Estados Unidos, a fines de 1994, habría sido diferente. Dice así esta especie de consejo político y metodológico:

El modelo “incremental” de toma de decisiones puede ayudar a evitar *errores estruendosos* de política exterior, con enormes daños *nacionales*. [...] introducir modificaciones *graduales* para corregir pasadas equivocaciones y desequilibrios o para mejorar rendimientos. Esta estrategia de análisis y decisión [...] puede ser obligada para aquellos gobiernos que padecen *serios problemas de legitimidad internos con pobres márgenes de maniobra* o que enfrentan *negociaciones en áreas* de asuntos internacionales particularmente *complejas y asimétricas*, donde la complejidad de la cuestión ni ha sido aún descifrada por la investigación científica ni la desigual *correlación de fuerzas es susceptible de ser revertida favorablemente*.¹⁷

EL TRANSFORMISMO NEOLIBERAL: GEOPOLÍTICO Y SUPRANACIONAL

Estados Unidos: de maldición a bendición geográfica

Se atribuye a Porfirio Díaz la frase: “México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos.” Pues bien, tanto Díaz como los sucesivos gobernantes del México posrevolucionario trataron de mantener ciertos márgenes de autonomía en relación con el coloso del norte. Don Porfirio abrió las puertas a la inversión extranjera, en especial a la estadounidense, pero también a la inglesa y sobre todo trató, como hasta hace poco se decía, de diversificar la dependencia frente al exterior, principalmente

¹⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “Las contribuciones de la teoría a la decisión política”, en Blanca Torres, *op. cit.* (comp.), p. 308. Las cursivas son nuestras.

respecto a la modernización del ejército a través del suministro de armamento y adiestramiento europeo.¹⁸ No por casualidad, Carranza, primer presidente constitucional, adopta como una de sus primeras decisiones la creación de la fábrica nacional de armas y municiones.¹⁹

Sería largo enumerar las medidas que con mayor o menor sagacidad y voluntad adoptaron los gobiernos posrevolucionarios para mantener espacios de negociación con Estados Unidos. Sólo cabe subrayar que todos los gobiernos, recordando la historia nacional y el nexo con el vecino del norte, insistieron en conservar el monopolio del control y conducción de las fuerzas armadas, para así mantenerlas al margen de influencias extranjeras y de la política interna a través de un mecanismo de controles, recompensas y castigos bajo la dirección de la institución presidencial.²⁰

El gobierno de Salinas hizo una reconsideración estratégica: la vecindad geográfica con Estados Unidos es una oportunidad única digna de aprovecharse, no una fatalidad histórica.²¹ Sólo falta, por lo tanto, utilizar la cercanía con el mayor mercado mundial de mercancías, servicios,

¹⁸ Apunta sobre el particular un autor: "El inicio de la diversificación de relaciones, casualmente encabezada por el ala porfirista del creciente poderío estadounidense, grupo cuyas temerarias iniciativas externas y, sin duda, también algunas otras de índole interna, relativas a la fabricación autónoma de las Fuerzas Armadas, presumiblemente aceleraron con ello la caída del régimen". Leopoldo González Aguayo, "La política de diversificación de las relaciones", en César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 119.

¹⁹ Esto lo destaca un texto oficial de historia militar mexicana: "Motivo de especial atención para el señor Carranza fue la necesidad de establecer una industria militar, que permitiera al país abastecerse sin necesidad de recurrir a mercados extranjeros, que además de fundar una *peligrosa dependencia*, significaba un gasto muy elevado para un país que luchaba por reconstruir su destruida economía... En 1915 se hicieron gestiones para adquirir maquinaria necesaria para la construcción de cartuchería, pero por razones políticas el gobierno de Estados Unidos prohibió que fuera enviada, pero mediante una hábil maniobra se logró que dicha maquinaria fuera enviada a Cádiz, España, y de ahí reexpedida a México... En México, los gobiernos revolucionarios, *siempre* han sido muy celosos en mantener nuestra *autonomía e independencia* y es por ello que debemos reconocer los enormes esfuerzos del señor Carranza y de sus allegados para obtener la *autosuficiencia* en materia de armamento y municiones". General brigadier D.E.M., Luis Garfías Magaña *et al*, *El Ejército Mexicano: historia de los orígenes hasta nuestros días*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, La Prensa, 1979, pp. 428-430. Subrayado nuestro. Apreciación reciente del nexo fuerzas armadas-Estado aparece en Raúl Benítez Manaut, "Las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad", *op. cit.*, *Sociológica*.

²⁰ Un panorama histórico de los vínculos castrenses mexicano-estadunidenses lo ofrece nuestro ensayo José Luis Piñeyro, "Las relaciones militares México-Estados Unidos: una vecindad caliente", *Nexos*, núm. 87, marzo de 1985.

²¹ Así lo reconocen, entre otros, Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *op. cit.*, p. 29.

capitales y tecnología. La vía es el TLC; el fin, una mayor integración comercial y económica y, aunque se niegue, política con Estados Unidos. Argumenta el gobierno de Salinas que el contexto internacional está dominado por una intensa globalización y regionalización económicas, lo cual implica una férrea competencia para captar mercados, tecnologías y capitales.

El modelo económico neoliberal vigente, se insiste, es la respuesta adecuada al contexto de cambio mundial. Estructurado alrededor de una apertura comercial, unilateral, una atracción, indiscriminada, de las inversiones extranjeras directas e indirectas, una supuesta competitividad plena entre los sectores productivos, los factores de la producción, etcétera. Representa, dicen los voceros oficiales, la respuesta moderna a los viejos problemas de la pobreza generalizada, el desempleo estructural y la desigualdad política. La “total” libertad económica llevará oportunamente a la libertad política, o sea, se busca compaginar el proceso de modernización económica con el de modernidad cultural. Estados Unidos simboliza el paradigma a seguir de ambos procesos.

El viraje interno de la política económica-comercial de México, vía TLC, tuvo su correlato en la política exterior. Un especialista apunta: “Hasta 1988, México había practicado una política exterior idealista, independiente y progresista; ahora la nueva política es realista, interdependiente y conservadora en lo político... El conflicto de 1994 en Chiapas le pega a la nueva política exterior: Chiapas cuestiona la continuidad del proyecto neoliberal del gobierno... Se están enfrentando dos proyectos de nación: el liberal-internacionalista-privatizador frente al estatista-nacionalista-populista”.²²

De la seguridad nacional a la gubernamental

No sólo se enfrentan dos proyectos de nación, como argumenta el autor citado, sino que se evidencia la falta de un plan de seguridad nacional de largo plazo, suprasexenal, con instancias institucionales y operativas

²² Humberto Garza Elizondo, “Política exterior: los efectos sobre Chiapas”, *Cuaderno de Nexos*, núm. 68, febrero de 1994, p. XXIX. Coincide con tal apreciación el excanciller Bernardo Sepúlveda, quien con distancia histórica afirma: “Es probable que la crisis económica sufrida durante el decenio de los ochenta haya despertado apoyos a un proyecto *distinto* a lo intentado previamente al estimar la *opinión pública, la clase empresarial y el sistema político* que con el TLC se abre una oportunidad para generar inversión y empleo con mayores ventajas que el mantenimiento de un proyecto *nacionalista*”. Bernardo Sepúlveda, *op. cit.*, p. 32. Las cursivas son nuestras.

sujetas a regulaciones y normas específicas, con consenso de la sociedad civil y con un sistema de supervisión del Poder Legislativo del Estado.²³ Un plan que no apueste el destino de la nación y del Estado a los vaivenes del mercado internacional, o la suerte de los mismos a la decisión del grupo gobernante en turno.²⁴

Así, por ejemplo, antes y después del surgimiento del conflicto en Chiapas, el gobierno de Salinas identificó su seguridad y la de su proyecto con la seguridad de la nación al ocultar, primero (para no frenar la firma y ratificación por parte de Estados Unidos del TLC), y subestimar después, la existencia de la guerrilla chiapaneca. Lo cierto es que predomina una creciente distancia entre la política económica y social del gobierno y las necesidades e intereses vitales de la población mexicana. Todo ello atenta contra la seguridad del Estado y la integridad de las instituciones, una de ellas, las fuerzas armadas mexicanas.²⁵

Se requiere de una verdadera política moderna y democrática que fortalezca la seguridad nacional y la seguridad del Estado. Los gobiernos son transitorios, las instituciones estatales son permanentes, pero su permanencia depende de la fortaleza de la seguridad nacional.

Otro ejemplo son las desastrosas condiciones económicas legadas por el gobierno de Salinas de Gortari a fines de 1994, las cuales inciden

²³ Véanse las entrevistas al exprocurador general de la República, Héctor Castañeda, "México sin un plan de seguridad nacional: cada dependencia realiza sus propios programas", *La Jornada*, 1 de abril de 1994, y Sergio Aguayo, "La seguridad, área discrecional del presidente: urge que la sociedad la controle", *La Jornada*, 4 de abril de 1994.

²⁴ Una interesante propuesta sobre la impostergable necesidad de promulgar una reglamentación y sujetar a supervisión legislativa los servicios de inteligencia mexicanos de seguridad nacional la hace Sergio Aguayo, "El espionaje ante la cultura cívica: los servicios de inteligencia mexicanos", *La Jornada Semanal*, núm. 282, 6 de noviembre de 1994.

²⁵ Según Dziedzic, otra precondition para la rebelión popular consiste en que, para "evitar el cambio, el régimen estará compelido a depender mucho más en su aparato represivo. Las tácticas específicas de policía estatal no sólo pueden ser *repugnantes* y por lo mismo generar *resistencia*, ellas también podrían no ser *suficientes* para sofocar la disidencia. La capacidad del Ejército para conducir operaciones más allá de regiones localizadas, es *limitada*. Además a ninguna institución militar le agrada desempeñar funciones policiales, esto podría provocar una *división* entre las élites civiles y militares". Michael Dziedzic, "México: Converging Challenges", *Adelphi Papers*, núm. 242, Brassay's, 1989, 64 pp. Las cursivas son nuestras. Una propuesta metodológica para la elaboración de una estrategia de seguridad nacional distinta de la autoritaria aparece en José Luis Piñeyro, "La Seguridad Nacional en América Latina: propuestas metodológicas", en Mayra Chavarría, *América Latina: continente del mañana*, Universidad de Costa Rica, 1990.

negativamente en la seguridad nacional de México. Esto es, de acuerdo con el excanciller Bernardo Sepúlveda, un conjunto de condiciones económicas puede representar amenazas a la seguridad nacional, entre ellas: "1) un prolongado estancamiento en el crecimiento del producto nacional, 2) una deuda externa desproporcionadamente elevada, 3) altos y continuos déficit en la balanza de pagos y en la balanza comercial, 4) magnos índices de inflación, 5) la extrema desigualdad social, 6) un desempleo generalizado, 7) costos prohibitivos en la producción industrial, 8) explosión demográfica, 9) inseguridad alimentaria y 10) deforestación y erosión de suelos..."²⁶

Después de la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, todas las condiciones mencionadas, que ya estaban presentes en mayor o menor medida, tienden a agudizarse. Veamos el estado actual de algunos rubros de la larga cita anterior. Primero, respecto al producto nacional, un reconocido economista destaca que durante los gobiernos populistas de Echeverría y López Portillo (1970-1981) el PIB creció 119% y en el periodo modernista de De la Madrid y Salinas de Gortari sólo creció 17%, y con un per cápita negativo. Segundo, la deuda externa pasó de 80 000 millones de dólares en 1982 a 211 000 millones de dólares en 1994. Tercero, la balanza comercial pasó de un superávit comercial externo de 8 700 millones de dólares a un déficit de 19 000 millones de dólares en 1993 y 24 000 millones de dólares en 1994. Cuarto, después de la devaluación referida la inflación para 1995, según cálculos gubernamentales, será de 19% anual y de acuerdo con otras estimaciones se piensa que oscilará entre 35 y 40 por ciento.²⁷

Quinto, el número de personas en extrema pobreza aumentó a lo largo de los sexenios modernistas, se produjeron dos millones de dólares de nuevos pobres de 1984 a 1992,²⁸ o sea, antes y después de Pronasol, que se planteó como un objetivo cardinal "erradicar la pobreza extrema de México". Sexto, el desempleo generalizado ya era un hecho y ahora aún más; el pronóstico de Salinas de crear un millón de dólares de empleos anuales según el PND quedó en eso, solamente en un propósito. Para 1995 se prevé una nula creación de empleos, según menciona

²⁶ Bernardo Sepúlveda, *op. cit.*, p. 21. Numeración nuestra.

²⁷ Arturo Huerta, "Ideas acerca de una crisis anunciada", *Excelsior*, Sección Ideas, 17 de enero de 1995. Del mismo autor, *El colapso del neoliberalismo en México*, México, Diana, 1994.

²⁸ Julio Moguel, "El Pronasol en el horno chiapaneco", *El Cotidiano*, núm. 61, marzo-abril de 1994, p. 14.

un líder empresarial;²⁹ habría que agregar los previstos despidos masivos de trabajadores que engrosarán el ejército de desempleados.

Séptimo, el aumento de los costos industriales será un hecho, dado que gran parte de los insumos de producción son importados. Octavo, la soberanía o autosuficiencia alimentaria, otro publicitado logro salinista desde 1991, con dificultad se va a mantener, dada la baja mecanización de la agricultura y la necesidad de importar algunos insumos para la producción de granos básicos.³⁰ Octavo, la desertificación del territorio nacional es alarmante, se informa oficialmente que abarca casi al 100% del mismo, con distintos grados de erosión.³¹

Así las cosas, el panorama nacional es bastante sombrío o, expresado de otra manera, la inseguridad nacional es muy generalizada, de acuerdo con los indicadores económicos reseñados. Esto sin contar otros indicadores de carácter sociopolítico (aumento de la delincuencia ocasional y profesional o mayor inseguridad pública, creciente desnutrición y drogadicción en la población infantil y juvenil y del alcoholismo en la última, conflictos poselectorales en Chiapas y Veracruz, etc.) y las presiones financieras de Estados Unidos para entrar al "rescate" del sistema económico-político mexicano.

Irónico resulta el balance que Salinas de Gortari hizo de su mandato en la última entrevista pública que concedió como presidente. Una de las muchas preguntas fue la siguiente: durante el tiempo en que usted ha manejado este país, ¿qué ha sido lo que más le ha interesado, lo que más le ha preocupado y lo que más lo ha emocionado? Salinas contestó: "Lo que más me preocupó y me ocupó fue sobre todo la cohesión de los mexicanos, la *armonía social* y mantener *la soberanía* del

²⁹ A decir de Jorge Kahwagi, presidente del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa, ni con un crecimiento de 1.5% del PIB se podrán crear empleos durante 1995, *Excelsior*, 18 de enero de 1995, p. 4A. Cabe agregar que se pronostica que el PIB va a ser de menos de uno por ciento.

³⁰ El Consejo Agrario Permanente planteó al secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos la imposibilidad de lograr la autosuficiencia alimentaria para 1995, dado el encarecimiento de los costos de producción agrícola y la falta de estímulos y créditos, *Excelsior*, 13 de enero de 1995, p. 4A.

³¹ El entonces titular de la Sedesol, Luis Donald Colosio, anunció un Plan Contra la Desertificación de México, *Excelsior*, 23 de agosto de 1993, p. 5A. Por su parte, Juan Cifuentes, director del Instituto Nacional de Pesca, informó que 12% de la superficie nacional está en proceso de desertificación y 6% ya se perdió como tierra productiva de forma irreversible, *Excelsior*, 17 de octubre de 1993, sección "En los estados". Según Jorge de la Vega Domínguez, coordinador de Solidaridad Forestal, el gobierno de Salinas logró disminuir la desertificación de 400 000 a 235 000 hectáreas anualmente, *Excelsior*, 4 de agosto de 1993, p. 20A.

país... Pero además lo fundamental para mí fue lograr al mismo tiempo que *cambiábamos*... conservar la soberanía, conservar armonía, conservar libertades al mismo tiempo que se cambia en lo económico, en lo político y en lo social".³² Sin comentarios, dejamos al lector que juzgue por sí mismo.

³² *Excelsior*, 14 de noviembre de 1994, p. 11A. Las cursivas son nuestras.