

# LA SEGURIDAD NACIONAL CON ZEDILLO

JOSÉ LUIS PIÑEYRO

## PLANTEAMIENTO GENERAL

CON ANTERIORIDAD REALIZAMOS UNA EVALUACIÓN sobre la seguridad nacional durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>1</sup> El balance sexenal del salinato lo abordamos a partir de ciertos conceptos entonces de moda académica (interdependencia simple y compleja, seguridad nacional convencional y global, soberanía nacional clásica y contemporánea y política exterior tradicional y moderna), y su contraste con la realidad nacional e internacional (especialmente con respecto a los Estados Unidos), así como con documentos oficiales, mostrando los límites en el uso de dichos conceptos y, sobre todo, los enormes y negativos saldos socioeconómicos para la seguridad nacional mexicana<sup>2</sup> (SNM). Saldos que a poste-

<sup>1</sup> José Luis Piñeyro, 1994.

<sup>2</sup> A fin de evitar posibles equívocos con el uso del concepto, concebimos la seguridad nacional como: una situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales, a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto por realizar o como una realidad de facto que mantener. Por necesidades básicas entendemos los niveles de vida propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas, como es el caso de la Unesco o la FAO, entre otros.

Existen múltiples definiciones de seguridad nacional, y por ello queremos señalar dos cosas. Primera, la amplitud del uso del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo. Segunda, el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (la nacional, la estatal y la gubernamental), las cuales pueden converger o no en coyunturas críticas o a lo largo del tiempo. Todo lo anterior nos remite a problemas sociológicos y politológicos, como qué instancias institucionales definen los intereses y objetivos nacionales, cuál es el grado de legitimidad de las instituciones del Estado y del aparato de gobierno, qué tipo de cohesión social hay en la nación frente a los mismos, y qué tipo de régimen político, entre otros. Una idea de la falta de consenso y de la complejidad del concepto la ofrece el secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Fox, quien hace una recopilación de 52 concepciones de seguridad nacional, las cuales van desde

riori el propio Salinas evaluó como del todo positivos para la nación y el Estado mexicanos, a pesar de que múltiples analistas coincidieron en lo contrario desde diversas perspectivas.<sup>3</sup>

Intentaremos ahora hacer una evaluación y pronóstico generales del estado de cosas referido a la seguridad de la nación bajo el sexenio zedillista. Las continuidades y muy pocas rupturas de la estrategia económica-política de Salinas y de Zedillo, y su impacto para la SNM, son impresionantes y muy preocupantes. Estrategia entendida como la política económica (de privatizaciones y desregulación estatal), comercial (de apertura casi total al exterior), social (de combate muy selectivo y reducido a la pobreza), anti-narcóticos (batida restringida al tráfico y consumo de drogas), alimentaria (creciente importación de granos básicos y productos cárnicos), de migración (férreo control de migrantes extranjeros e incluso mexicanos), anti-criminal (mínimo control de la delincuencia profesional y ocasional), financiera (tendencia a la extranjerización de la banca mexicana) y productiva, o sea, de acceso irrestricto a la inversión extranjera no sólo a las empresas y servicios públicos (carreteras, ferrocarriles, puertos aéreos y navales), sino también a empresas privadas relacionadas con el comercio, la industria y los servicios.

Se abre un amplio espectro de vulnerabilidades a partir de tal estrategia, como son: el consecuente aumento de la dependencia comercial, económica, financiera, energética, alimentaria y policiaco-militar; mayores presiones respecto de problemas bilaterales con los Estados Unidos, como el expansivo narcotráfico interno e internacional, la masiva e irrefrenable migración ilegal mexicana y, asimismo, presiones para tener acceso seguro al suministro de petróleo e iniciar o continuar la privatización de la industria petrolera y la eléctrica, últimas grandes empresas estatales existentes.

Ahora bien, para hacer una evaluación de la debilidad de la SNM durante el sexenio del presidente Zedillo, se puede recurrir a diversos parámetros. Internos unos, como son: el grado de reciedumbre y legitimidad de las instituciones del Estado; el nivel de fortaleza física y moral (bienestar familiar) del grueso de la nación; la amplitud del reconocimiento social (legitimidad) al gobierno nacional; la extensión de la certidumbre ciuda-

---

la estadounidense, pasando por la soviética, hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema. Gerardo Clemente Vega, 2000, pp. 67-77.

<sup>3</sup> Entre otros ensayos, véase Lorenzo Meyer, "El salinismo o el neoliberalismo real", 1995; Jorge G. Castañeda (actual secretario de Relaciones Exteriores), "En un restaurante chino", 1999; Carlos Salinas de Gortari, "Reflexiones sobre una ensalada china", 1999; Jorge G. Castañeda, "El salinismo", 1999; Carlos Salinas de Gortari. "Las cifras y la sociedad civil", 1999.

dana (seguridad pública) con respecto a personas y propiedades; el tamaño de la autonomía alimentaria y la magnitud de la independencia tecnológica y científica, y la soberanía económica y política. Externos otros, como son: la diversificación, esto es, la amplitud de los flujos comerciales y financieros con varios países y regiones; el tipo de concesión o propiedad de los recursos naturales y de empresas estatales y privadas manejadas por corporaciones extranjeras; la presencia productiva externa en la conformación del mercado interno; la profundidad de las presiones de otros estados por problemas bilaterales o multilaterales (narcotráfico, migración ilegal, terrorismo, tráfico de personas y armas, crimen organizado, proteccionismo comercial, pago de la deuda pública externa) sobre el Estado mexicano.

Otros referentes para hacer un balance de la SNM a lo largo del gobierno de Zedillo pueden ser de carácter conceptual: la interdependencia y el grado de la misma, la integración económico-comercial y el tipo prevalente, la transición política y su diversa profundidad, la reforma del Estado y su consolidación, entre otros conceptos.

Todos los conceptos recién nombrados pasaron de moda académica o política (o al menos fueron matizados o relativizados) desde mediados de los años noventa, así como algunos indicadores generales relacionados con legitimidad y pobreza o diversos tipos de soberanía frente al proceso globalizador; se argumentaba que resultaba mejor hablar de diversos grados de gobernabilidad o de soberanías restringidas o compartidas. Igualmente, a fines de la misma década, entró en crisis la tajante aseveración intelectual sobre la paulatina e irreversible desaparición del Estado-nación y la consecuente necesidad de generar conceptos alternativos a los tradicionales (soberanía nacional, integración económico-social interna, capitalismo e imperialismo, estabilidad económica de largo plazo), para estar a tono, se insistió de nuevo, con la época de la globalización total y de la regionalización mundial.

Sin duda, algunas categorías perdieron poder analítico, pero otras no, como es el caso de la de Estado-nación. Es decir, el ente estatal cambió sus funciones, dejó de ser propietario de empresas estatales y paraestatales, regulador de precios de bienes y servicios de consumo básico (alimentos, transporte, electricidad y gas natural, etc.); suministrador principal de prestaciones sociales (educación, servicios médicos, cultura y vivienda, etc.); empero, el Estado mexicano siguió cumpliendo funciones macroeconómicas clave (sistemático control salarial de la masa trabajadora, megasubsidios fiscales y de servicios al capital nacional y extranjero, escandalosos y millonarios rescates como el bancario y el carretero), así como otras iniciativas que, a través de acuerdos, convenios y tratados de la más diversa índole (comercial, financiera, cultural, tecnológica, antinarcóticos, militar, etc.), impulsaban nada

menos que un mayor proceso de globalización de la economía y la sociedad mexicanas.<sup>4</sup>

Tan no desaparece el Estado-nación mexicano (como la mayoría de los existentes en el mundo), que el mismo macroespeculador financiero George Soros reconoce lo imprescindible de la acción estatal dentro del mundo globalizado y especialmente a partir de las últimas crisis financieras de fin de siglo.<sup>5</sup>

Precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (1995-2000), de la administración de Zedillo, parte de la concepción estratégica de la necesidad de la existencia, reproducción y fortalecimiento del Estado-nación en un entorno globalizado, más bien norteamericanizado. Sin embargo, la visión gubernamental zedillista combina el enfoque tradicional de Estado-nación y soberanía nacional (con la adaptación a las necesidades de la globalización) para supuestamente mantener y fortalecer a ambos como parte de una perspectiva estratégica. Es decir, se reivindicaba la existencia y vigencia de los dos fenómenos económico-sociales tanto como concentrado de instituciones estatales como de autonomía durante el proceso múltiple de toma de decisiones internas e internacionales, dentro de un ambiente globalizado.

El presente ensayo no se centrará en la puntual confrontación teórico-práctica, o sea, de conceptos e indicadores socioeconómicos para evaluar la SNM a lo largo del gobierno de Zedillo, sino más bien abordará, primero, las propuestas del discurso gubernamental de Zedillo referido al tema de la soberanía nacional con respecto a la política exterior. Segundo, se ofrecerá una evaluación de la situación de tal soberanía o seguridad tras cotejar la realidad con la retórica. El tercer apartado consistirá en una somera aproximación a la otra vertiente interna de apoyo a la soberanía nacional, la política de seguridad nacional, especialmente referida al combate al narcotráfico. Todo lo anterior se efectuará con base en los planteamientos estratégicos del PND y los informes anuales de gobierno y sus respectivas estadísticas, confrontados con algunos aspectos de la situación social interna y regional, a través de facetas estructurales profundizadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Retórica gubernamental contrastada con la realidad política dominante será el deslinde por efectuar a lo largo del artículo, y el hilo conductor del mismo.

<sup>4</sup> Amén de obvias e importantes funciones de generación de espacios de legitimidad para la estrategia económico-cultural neoliberal o de aplicación de la violencia institucional frente a casos antisistémicos (delincuencia, guerrillas, narcotráfico y motines espontáneos u organizados, etc.) atentatorios contra la legalidad y legitimidad dominantes.

<sup>5</sup> George Soros, 1999.

## LA RETÓRICA GUBERNAMENTAL DE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONALES CON ZEDILLO

Sabemos cuál era la antigua soberanía de Juárez y de Porfirio Díaz, de la Revolución y de Cárdenas. Era, digámoslo así, una modesta utopía mexicana: construir un país de economía moderna, un tanto autárquica con mercado protegido, con control nacional de los recursos naturales, con inversión extranjera vigilada, que rechazaba el intervencionismo. Ésa ya no existe [...] ya no hay proyecto nacional<sup>6</sup> (Lorenzo Meyer, 1997).

Paradójicamente, gran parte del PND zedillista gira alrededor del concepto de soberanía nacional. Paradoja porque el inicio del sexenio de Zedillo está marcado por la peor crisis financiera de México desde el año 29 del siglo XX.<sup>7</sup> Y porque dicha crisis aumentaría nuestras vulnerabilidades internas, así como frente a la Unión Americana. Parece ser que los gobiernos priistas, a mayor fortaleza potencial o debilidad real, se plantean el tema de la seguridad nacional. Así sucedió con el Plan Global de Desarrollo de José López Portillo, donde, dadas las enormes reservas de petróleo, se dijo que éstas nos convertirían en una potencia media o regional cuya preocupación central sería “aprender a administrar la abundancia”; lo contrario sucedió con el PND de De la Madrid: la crisis de pago de la deuda pública externa nos hizo más vulnerables y nos enseñó a vivir en la austeridad crónica en que hasta ahora vive la mayoría de la nación.

Otra peculiaridad del PND de Zedillo es que no contiene una definición explícita de seguridad nacional, lo que algunos estudiosos<sup>8</sup> no consideran un demérito, sino que, antes bien, piensan que enriquece el concepto, al hacer reflexiones y propuestas sobre la soberanía nacional, su contraparte obligada. El gobierno zedillista cataloga la soberanía nacional como:

el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine [...] La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar 1) la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo 2) la vigencia del Estado de derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que ema-

<sup>6</sup> César Romero Jacobo, 1997.

<sup>7</sup> Las repercusiones de la crisis financiera para la sociedad, el régimen político y el Estado, y en consecuencia para la seguridad nacional, son detalladas por Guadalupe González, 1997.

<sup>8</sup> Leonardo Curzio, 1998, pp. 12-13; Raúl Ramírez Medrano, 2000, pp. 180-181.

nan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía 3) el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.

Más adelante se agrega, de modo categórico: "El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio."<sup>9</sup>

Retos internos reconocidos por el PND de Zedillo los constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Amenazas externas a la SNM son el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos. Amenazas modernas las conforman el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo. Frente a tales peligros, la defensa de la soberanía nacional pasa por la suscripción de compromisos internos (Estado de derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento económico y fortalecimiento de la cultura) y el cumplimiento de tareas externas impulsadas por la política exterior con base en los siete principios tradicionales de la misma (no intervención en los asuntos internos de los pueblos, autodeterminación de los pueblos para decidir su tipo de gobierno, solución pacífica de las controversias entre los estados, igualdad jurídica de los estados, proscripción del uso de la fuerza en las disputas internacionales, cooperación interestatal no condicionada para el desarrollo económico-social y desarme convencional y nuclear general y simultáneo), de forma tal que la política de seguridad nacional y la política exterior son la sístole y la diástole del corazón de la SNM<sup>10</sup> con Zedillo.

Resulta muy significativo que el PND en cuestión no vincule directamente seguridad nacional y desarrollo económico-social, a diferencia de los anteriores planes, donde López Portillo planteaba el desarrollo efectivo,<sup>11</sup> De la Madrid postulaba el desarrollo integral<sup>12</sup> o bien Salinas enarbo-

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, pp. 1 y 8. Énfasis y numeración nuestros.

<sup>10</sup> Para simplificar, a lo largo del artículo utilizamos como sinónimos seguridad nacional y soberanía nacional que, aunque no son conceptos equivalentes, sí están interrelacionados y son interdependientes.

<sup>11</sup> "Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación, de su fuerza histórica, cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo", citado en Ramírez Medrano, op. cit., p. 180.

<sup>12</sup> "Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad nacional, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra

laba la justicia social y el equilibrio dinámico entre las diversas clases sociales de la nación.<sup>13</sup> Al margen de la validez de la aseveración que sostiene que la concepción zedillista implica un avance y mayor refinamiento del concepto de seguridad nacional, lo cierto es que un compromiso interno mencionado, el crecimiento económico, es el objetivo fundamental sobre el que giran los otros objetivos; crecimiento que, como veremos en el próximo apartado, según diversos analistas, no se cumplió, si lo entendemos como desarrollo económico social y no como simple aumento de la producción de bienes y servicios.

Ahora bien, la estrategia de la política exterior de Zedillo, como sístole de la SNM, podemos decir que combina elementos de la visión idealista o normativista de las relaciones internacionales (contenidos en los principios tradicionales mencionados y otros del derecho internacional público, o entre estados) con lincaamientos de la perspectiva realista,<sup>14</sup> entendida como una estrategia dirigida a fortalecer o al menos mantener el poder del Estado mediante diversas medidas o tácticas, tales como: 1) la diversificación de los flujos comerciales y las fuentes de inversión directa y de cartera con el mayor número de países y regiones prioritarios, e igualmente la firma de convenios, acuerdos o tratados de múltiple índole (comerciales, culturales, militares, etc.) y de carácter bilateral o multilateral con otros estados; 2) la participación en foros internacionales del sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, a través de convenciones, seminarios y reuniones; 3) la protección de las vidas y propiedades de

---

política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno", PND, 1983-1988. p. 59. Énfasis nuestro.

<sup>13</sup> Se planteaba que la seguridad nacional era "condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia", PND, 1989-1994, p. 42. Énfasis nuestro.

<sup>14</sup> Los supuestos de neorealismo son adecuadamente sintetizados así: "a) los actores más importantes de la política internacional son entidades organizadas territorialmente a las que se conoce como Estados; b) el comportamiento de los Estados es sustancial e instrumentalmente racional y c) los Estados buscan el poder y calculan sus intereses en términos de poder en cuanto a su posición dentro del sistema internacional que enfrentan; el cual se caracteriza por la ausencia de una autoridad internacional efectivamente centralizada, es decir, hay una anarquía interestatal", Jorge I. Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), 1998. Domínguez realiza una depurada crítica a las insuficiencias del realismo como instrumental analítico para entender la conducta externa de los gobiernos de Salinas y Zedillo para con la Unión Americana.

los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos, y el establecimiento y fortalecimiento de vínculos culturales con los mismos.

Con los Estados Unidos, la política exterior zedillista reivindicó el seguimiento de una estrategia de no contaminación de la agenda bilateral por un problema específico (violación a los derechos humanos de los migrantes ilegales mexicanos), para así continuar colaborando en otros rubros, como el comercio o el combate al narcotráfico. De igual forma, se planteaba que con la Unión Americana resultaba imprescindible establecer reglas claras, básicas y durables para evitar actitudes discrecionales o unilaterales por parte de la misma, o bien avanzar en la institucionalización de mecanismos de la relación bilateral.<sup>15</sup> De acuerdo con el discurso oficial, se recurrió también a una política diplomática activa y no sólo reactiva con respecto a las iniciativas o presiones estadounidenses y a las oportunidades del entorno regional, hemisférico y mundial. Esto último fue lo que la política exterior de Zedillo concibió como estar dentro de los centros más dinámicos de la economía mundial o establecer alianzas con países o regiones que compartan retos e intereses con México.

Así las cosas, con la mezcla discursiva de una política exterior normativista y una realista, a fines del sexenio de Zedillo se informa lo que el gobierno nacional logró avanzar en política diplomática. El sexto y último informe de gobierno resalta que a lo largo del sexenio se promovieron acuerdos de libre comercio que entraron en vigor: "con Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Costa Rica (1995), y se suscribieron acuerdos de este tipo con Nicaragua (1998), Israel (2000), la Unión Europea (2000) y el triángulo del Norte (2000), integrado por Guatemala, Honduras y el Salvador [...] además del Tratado de Libre Comercio México-Chile (1998)".<sup>16</sup>

Más adelante se subraya: "Actualmente, México mantiene relaciones diplomáticas con 176 países y forma parte de más de 100 organismos internacionales; asimismo, cuenta con 60 embajadas, 2 oficinas de representación de intereses, 7 representaciones permanentes ante organismos internacionales y 272 representaciones consulares conformadas por 34 consulados generales, 26 de carrera, 141 honorarios, 4 agencias consulares y 67 secciones consulares."<sup>17</sup> Con respecto al activismo presidencial en el extranjero, se revela que el presidente "ha realizado 62 giras internacionales, en las

<sup>15</sup> Una certera crítica a la visión institucionalista aparece en Domínguez y en Athanasios Hristoulas, 1998. Un enfoque partidario del institucionalismo del nexo bilateral, aunque consciente de las reducciones de la soberanía nacional, es el que plantea Leonardo Curzio, 2000.

<sup>16</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2.

cuales ha visitado un total de 33 países de los 5 continentes y ha participado en las reuniones de los principales foros y organismos multilaterales".<sup>18</sup>

El conjunto de acercamientos presidenciales y diplomáticos con diversos jefes de Estado y de gobierno, así como diversas iniciativas multilaterales, permitieron la suscripción de: "31 tratados multilaterales y 181 bilaterales durante la presente Administración".<sup>19</sup> Los encuentros del presidente mexicano con el de los Estados Unidos sumaron un total de 11, en los que se firmaron "22 tratados y 46 acuerdos interinstitucionales que representan avances concretos en la atención de problemas comunes". Además se enfatiza que las 272 representaciones consulares intensificaron sus acciones de protección a los mexicanos que trabajan o radican en el extranjero, "atendiendo de enero de 1995 a agosto de 2000 un total de 272 860 asuntos en materia migratoria, civil, penal, laboral, de derechos humanos y administrativa, entre otros. De ellos, cerca de 90% fueron atendidos por las representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América".<sup>20</sup>

Debido a que el narcotráfico se catalogó como la principal amenaza a la SNM, se informa que ambos gobiernos crearon en 1996 el Grupo de Contacto de Alto Nivel, para facilitar "la coordinación de sus respectivas estrategias y avanzar en el control del tráfico de drogas. Asimismo, divulgaron un diagnóstico conjunto sobre la amenaza de las drogas en 1997; una estrategia binacional para la cooperación en 1998 y presentaron un informe sobre las mediciones para evaluar la efectividad de las políticas en la materia en 1999".<sup>21</sup>

Por último, en el plano comercial, durante el sexenio zedillista se detalla que "el valor acumulado del comercio de México con los Estados Unidos de América y Canadá ascendió a 1 021 253 millones de dólares, monto superior en 543 544 millones de dólares al observado en el periodo 1989-1994". Ambos países, durante el sexenio zedillista, acumularon un total de 36 181.7 millones de dólares como inversión extranjera directa, "cifra que representa 68% del total de la inversión captada por nuestro país en el mismo periodo".<sup>22</sup> Hasta aquí las estadísticas gubernamentales de los avances en política exterior como fundamentos de la soberanía nacional o SNM, los cuales, en el próximo apartado, ubicaremos de forma más precisa.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 6.

## LA REALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL CON ZEDILLO

Antes de pasar a confrontar empíricamente los magros resultados de la política exterior para la SNM, haremos un breve paréntesis de reflexión y ubicación teórica.

Diversos analistas consideran que, en la elaboración de una estrategia internacional, un Estado tiene dos opciones extremas o contrapuestas. Una es la elaborada con base en el realismo, lo que significa, entre otras cosas, el que un ente estatal busque contrarrestar o equilibrar el poder de otro u otros estados, a través del uso del poder nacional propio o mediante alianzas con otros entes estatales, para así lograr cierta autonomía. La otra opción extrema consiste en buscar el alineamiento con la potencia hegemónica y renunciar a cualquier posibilidad de efectuar acciones con relativa autonomía, bajo el supuesto de obtener algunos beneficios como compensación a la supeditación aceptada y buscada.<sup>23</sup>

Dadas las crecientes vulnerabilidades múltiples de México ante los Estados Unidos y bajo una estricta lógica realista, el Estado y gobierno mexicanos deberían haber adoptado una estrategia exterior principalmente realista (establecer alianzas con otros estados para contrarrestar al menos parcialmente el poderío estadounidense) y de forma secundaria normativista. Sucedió todo lo contrario; se privilegió el principismo o normativismo en el discurso y también se distanció del realismo a pesar del discurso gubernamental, como lo muestran los hechos cotidianos y de corto, mediano y largo plazos. En suma, el gobierno y el Estado mexicanos decidieron un alineamiento casi total con los Estados Unidos contrario a la lógica de poder del enfoque realista.

Lo planteado se puede exponer en términos más amplios, a la vez que más precisos. El siguiente pasaje sirve para ilustrar la estrategia de la política exterior mexicana, pero también, cabe enfatizar, la política de seguridad nacional de los sexenios de Salinas y Zedillo:

Tanto desde el marco teórico como del empírico, resulta útil identificar cuatro relaciones entre las grandes estrategias de los Estados: competitiva, coincidente, paralela y subordinada. La relación competitiva existe cuando un Estado representa la principal amenaza para la seguridad de otro. Dos Estados tienen grandes estrategias coincidentes cuando, de manera independiente, identifican la misma amenaza a su seguridad. La relación paralela ocurre cuando dos países

<sup>23</sup> Blanca Torres, 1997. Aquí aparecen en forma concisa algunas críticas a la política diplomática mexicana, y se bosquejan las dos estrategias estatales extremas que mencionamos en el texto.

identifican, de manera independiente, amenazas distintas no competitivas. La relación subordinada surge cuando un país representa la principal amenaza a la soberanía de otro, pero no es considerada como tal en la gran estrategia de este último.<sup>24</sup>

Obviamente, el caso de México corresponde a la cuarta estrategia, al menos desde el sexenio de Salinas, pues éste buscó obsesivamente, incluso antes de la firma del TLCAN, integrar al país de manera más subordinada a la Unión Americana, a pesar del discurso gubernamental y de reflexiones teóricas en sentido contrario, o sea, que la integración fortalecía la soberanía nacional.<sup>25</sup> Ello implicó un giro de 180 grados, ya que los Estados Unidos, la amenaza histórica a la soberanía territorial y político-económica de México, se convirtió en el aliado por excelencia desde entonces y para el porvenir de nuestro Estado-nación, y en consecuencia para la SNM.<sup>26</sup>

Pasemos a la parte empírica de la estrategia de alineamiento de la política exterior zedillista mediante la ubicación precisa de varias de sus iniciativas. Los hechos de la famosa táctica de la diversificación de relaciones diplomáticas, comerciales, de inversiones productivas y de cartera y de firma de tratados comerciales son, todos ellos, secundarios en cuanto a su trascendencia cualitativa, aunque no así en lo cuantitativo.

Ciertamente, como se señaló en el anterior apartado, aumentaron las sedes diplomáticas y consulares y el número de acuerdos, convenios y tratados suscritos; también se incrementó el monto del comercio y la inversión externos. Pero, por ejemplo, del total de consulados, 42 corresponden a los Estados Unidos; de las exportaciones e importaciones mexicanas, 87% de las primeras van al mismo país y 85% de las segundas provienen de la vecina nación del norte, según lo consigna el sexto informe de gobierno de Zedillo; y sucede algo parecido con la inversión extranjera directa y de cartera, donde más de 70% proviene de la Unión Americana y, por tanto, predomina dentro del total de ambos tipos de inversión.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> David R. Mares, 1997, p. 38. Énfasis nuestro.

<sup>25</sup> Para una crítica a la retórica gubernamental y a sus bases conceptuales, véase Piñeyro, *op. cit.*

<sup>26</sup> Desde una perspectiva favorable a la institucionalización del nexo comercial binacional, se deja entrever que tal situación, aun en caso de generalizarse a todos los ámbitos del nexo, no es del todo favorable para países como México. "En la esfera política práctica los esfuerzos gubernamentales no pueden ir en el sentido de la soberanía tradicional; van, más bien, en el sentido de negociar las condiciones para que la nueva arquitectura institucional sea lo menos desfavorable para los intereses nacionales y se garanticen los objetivos plasmados en las constituciones nacionales". Curzio, 2000, *op. cit.*, p. 151.

<sup>27</sup> Mañosamente, cuando el informe de gobierno resalta el total sexenal de exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa engloba a los Estados Unidos y Canadá; de

La impresionante proliferación de tratados firmados, si bien es un hecho, no puede revertir la tendencia ascendente de "la madre de todos los tratados", el TLCAN, y "el padre de todos los países", los Estados Unidos. Dicha tendencia es apabullante no sólo por la cantidad o volumen sino también por la calidad y profundidad vertical y horizontal de los intercambios comerciales, productivos, culturales e incluso policiaco-militares. La relación bilateral con la Unión Americana es estructural, dinámica y avasalladora, y, por tanto, respecto de la táctica de la diversificación comercial, correctamente se subraya que "cabe preguntarse sobre la constancia de estos esfuerzos y más que nada, si las instancias a cuyo cargo quedan éstos, tienen la capacidad, la voluntad, los medios financieros y la coordinación necesaria para llevarlos con éxito. Y aquí me refiero no sólo al aparato gubernamental, sino también a otros actores relevantes, en particular a los empresarios".<sup>28</sup>

En pocas palabras, no sólo se requiere de decisión sino también de poder; puede haber el primer aspecto pero no el último, o bien, puede haber el poder y la decisión de los agentes empresariales para mantener y profundizar el vínculo a pesar de los intentos gubernamentales de diversificación exterior, más no consideramos que sea el caso; existe una convergencia estratégica inculcable entre los grandes sectores exportadores e importadores nacionales y transnacionales y el gobierno de Zedillo, respecto de con cuál nación comerciar de forma preferente: el coloso del norte.

Otro consejo histórico que vale la pena repensar, referido a la táctica de la institucionalización<sup>29</sup> de las relaciones con los Estados Unidos como medio para contrarrestar o al menos neutralizar parte de la asimetría de poder, es el siguiente: "Siempre existió dentro del gobierno mexicano un saludable escepticismo sobre su observancia, sobre todo en relación con el acatamiento por parte de los poderosos al mismo [...] Vale la pena preguntarse si esa actitud se mantiene. La fe ciega en la institucionalización es, por lo menos, riesgosa."<sup>30</sup>

No significa, todo lo anterior, que los esfuerzos de la política exterior sean intrascendentes, por ejemplo, los referidos a los miles de casos de

---

hecho, el volumen predominante de los tres rubros corresponde al primer país. Véanse cuadros estadísticos y textos alusivos en *Sexto Informe*, op. cit., pp. 127, 128, 133, respectivamente.

<sup>28</sup> Torres, op. cit., p. 13.

<sup>29</sup> Una excelente definición es la siguiente: "por institucionalización se entiende, según su tipo, el establecimiento de reglas por parte de los gobiernos con el fin de normar las conductas o una serie de códigos y convenciones sobre el comportamiento de los Estados involucrados", Torres, op. cit., p. 12.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.12.

protección y asesoría a los connacionales ilegales en los Estados Unidos por parte de los consulados, pero más importante hubiera sido actuar enérgicamente para reducir el número de cientos de ilegales muertos o heridos y miles de los mismos cuyos derechos humanos fueron violados. Tampoco es cuestión de menospreciar la firma de tratados como el acordado con la Unión Europea,<sup>31</sup> pero todas son acciones que sólo constituyen elementos potenciales que no contrarrestan a corto o mediano plazos, las tendencias predominantes de dependencia estructural y múltiple con la Unión Americana.

Frente al panorama descrito, sin duda lo económico tiene un peso determinante para definir las actitudes y políticas gubernamentales mexicanas de sumisión, y las estadounidenses de prepotencia.<sup>32</sup> No englobamos en lo económico sólo el masivo comercio e inversión estadounidense sino también el aumento o la disminución de las millonarias remesas de dólares enviadas anualmente a México por los migrantes legales e ilegales, las importantes divisas obtenidas por el turismo de los Estados Unidos e incluso los mayores o menores flujos financieros provenientes del narcotráfico, todos los cuales sirven para reactivar la economía formal e informal e incluso la clandestina o criminal. En suma, lo económico puede apreciarse no sólo como lo nacional sino también como lo externo; hoy por hoy ambas facetas están muy articuladas, con enorme predominio creciente de lo exógeno sobre lo endógeno. Muestra de ello son los múltiples impactos negativos que se pronostica tendrá la economía mexicana debido a la desaceleración del sistema productivo estadounidense prevista para el año 2001.

Desde otra perspectiva, respecto del carácter interno de lo económico y siguiendo la lógica del PND zedillista, cuatro son sus objetivos cardinales: fortalecimiento de la soberanía nacional, vigencia plena del Estado de de-

<sup>31</sup> A inicios de 2001 el presidente Fox, ante la desaceleración económica estadounidense y sus negativas y graves repercusiones para nuestra economía, se mostró optimista por la opción comercial europea; empero, un estudio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y la delegación de la Comisión Europea en México señala los obstáculos para incrementar las exportaciones a Europa: "la concentración del comercio mexicano en la región del TLC, las distancias que elevan considerablemente costos de transporte y la falta de mano de obra suficientemente capacitada para absorber rápidamente nuevas tecnologías y procesos productivos de Europa", *La Jornada*, 6 de febrero de 2001.

<sup>32</sup> La siguiente reflexión muestra la disyuntiva extrema que vive México frente a los Estados Unidos, aunque cabe señalar que el gobierno mexicano ya optó por "adaptarse" o mejor dicho aceptar las iniciativas hegemónicas: "El gran reto que hoy enfrentan los gobiernos nacionales y especialmente en México, es superar o adaptarse a las presiones hegemónicas. La presión hegemónica más importante en un país como México es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecidos por la gran potencia", Curzio, *op. cit.*, p. 155.

recho con justicia y seguridad pública, avance y consolidación de la democracia y desarrollo social; objetivos que están basados en un objetivo rector y definitorio del rumbo de los demás: el crecimiento económico. Textualmente, así lo plantea el PND: "el objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia".<sup>33</sup>

No entraremos a detallar los errores de diagnóstico económico del PND, las continuidades con la política comercial productiva salinista ni los pronósticos negativos de ambos rubros desde inicios de sexenio de Zedillo;<sup>34</sup> sobran estadísticas y textos que dan cuenta sobre el particular. Sólo queremos resaltar que consideramos que el problema central es la propia concepción de crecimiento económico, el cual, a decir de un certero economista,

no se ha convertido en desarrollo, en un sentido nacional y social; no ha habido eficiencia para el aprovechamiento óptimo de nuestros recursos, el más importante, el capital humano en función de las grandes necesidades de la población. En ese sentido, el proyecto económico en marcha, que con el PND se pretende profundizar y continuar no ha sido eficiente. Si de lo que se trata es de reproducir una eficiencia limitada al logro de los objetivos de rentabilidad y poder financiero de unas cuantas corporaciones nacionales y transnacionales, entonces sí es probable que la estrategia que se señala en el PND efectivamente alcance ese propósito.<sup>35</sup>

A fines del sexenio zedillista también hubo analistas que destacaron los gigantescos resultados negativos macro y microsocioeconómicos.<sup>36</sup>

Al margen de los críticos del zedillismo, cabe destacar que el propio Banco Mundial reconoció que, si bien existió control de ciertas variables y acciones macroeconómicas (gasto público equilibrado, inflación de un dígito, desregulación o privatización de empresas estatales y apertura comercial y de inversión), al final del régimen de Zedillo habían aumentado sobremanera la pobreza y la miseria, así como el desempleo masivo. La me-

<sup>33</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, p. 120. Énfasis nuestro.

<sup>34</sup> Una crítica inicial y extraordinariamente clara al plan zedillista aparece en Felipe Zermeno López, 1995.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 11. Énfasis nuestro.

<sup>36</sup> Basta citar un ensayo por demás elocuente, tanto por su título como por las estadísticas que aporta: Mario J. Zepeda Martínez, 2000.

ta del PND de generar un mínimo de un millón de empleos anuales se quedó en un promedio anual de 580 mil puestos de trabajo,<sup>37</sup> e igualmente la disminución de la población pobre (23 millones) y miserable (20 millones) deberá esperar para el próximo siglo, al menos para el año 2030, según distintos pronósticos.

Si el crecimiento económico planteado por el PND no se cumplió, aun en su sentido más restringido (generación masiva de empleos y disminución de la miseria), es decir, al margen de que los empleados ganaran minisalarios y los miserables pasaran a ser sólo pobres, difícilmente los otros objetivos nacionales del PND podían haber sido satisfechos. No podía, por tanto, la más audaz, agresiva y abnegada estrategia de política exterior, haber cambiado los flujos dominantes (migración, narcotráfico, comercio, inversiones) de la relación bilateral con los Estados Unidos, ni tampoco alterado los retos internos a la política de seguridad nacional como base de apoyo para el fortalecimiento de la soberanía nacional, retos que a continuación abordamos y comentamos.

#### LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA SOBERANÍA NACIONAL

Nuestra visión de México para el año 2000, es la de un Estado que ha sabido garantizar su seguridad nacional y el imperio de la Ley en todo su territorio; que asume su peso específico en el mundo y que logra acrecentarlo. Es la de una nación de pertenencias múltiples, que establece alianzas flexibles para promover sus intereses, y que se fortalece en el exterior a partir de sus comunidades en el extranjero (Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno, 1995) (énfasis nuestro).

Aunque en el PND el narcotráfico no aparece catalogado como la principal amenaza a la SNM, a partir del primer informe de gobierno de Zedillo el tráfico de drogas retiradamente figura como tal. La política de seguridad nacional es la vertiente interna para apoyar la soberanía nacional; la otra, como ya expusimos, es la política exterior. Las funciones de resguardo de la SNM recaen principalmente en las fuerzas armadas mexicanas (FAM) y tales misiones son: mantener la integridad territorial; salvaguardar los recursos naturales; proteger y vigilar las instalaciones estratégicas (Pemex, CFE, etc.); combatir el tráfico ilegal de drogas, armas y personas; auxiliar a la población en desastres naturales o humanos, y efectuar labor social entre los sectores sociales más pobres.

<sup>37</sup> Ibid., p. 12.

El énfasis en tales misiones varía según el informe anual; así, por ejemplo, sólo en el primero se plantea de forma enfática la disposición de salvaguardar la paz como misión básica de seguridad nacional realizada por las fuerzas armadas.

Considerando que el narcotráfico ha sido definido como la principal amenaza a la SNM, y las FAM como su principal barrera de contención, es menester hacer algunas reflexiones y precisiones sobre dicho fenómeno social desde una perspectiva histórica reciente y con cierta proyección.

En primer lugar, resulta necesario precisar que la estrategia estadounidense actual insiste en la postura guerrillera frente al narcotráfico, y considera que las deficiencias básicas se resuelven con una mayor coordinación entre los múltiples departamentos y agencias nacionales, así como con los de México; con una mayor centralización del mando en un zar antidrogas para la frontera sur y sus equivalentes para México, etc. No entraremos a evaluar los avances reales (mayor coordinación, intercambio de información, reuniones de evaluación, etc.) de la guerra binacional a las drogas.

Sin embargo, en segundo lugar, cabe recuperar algunas observaciones de ciertos especialistas, quienes señalan que dicha guerra no se está ganando, y que los indicadores de "efectividad" utilizados para evaluar las batallas exitosas son muy cuestionables. Argumentan los especialistas<sup>38</sup> que el gobierno de México elimina o arresta grandes capos, pero que éstos son sustituidos rápidamente por otros, dado lo atractivo de un negocio que es multimillonario; también sostienen que el aumento de las confiscaciones gubernamentales de droga en tránsito a los Estados Unidos no disminuye su ingreso, consumo ni su calidad en dicho país; a la detección de rutas de comercio o transporte (terrestre, marítimo y aéreo) sigue de inmediato el establecimiento de nuevas rutas fuera de México pero alrededor del país. Existen datos oficiales estadounidenses sobre lo fallido de los esfuerzos mexicanos por disminuir el cultivo de amapola o el tránsito de coca al vecino país.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Jorge Chabat, 1997 y 2000; Eric L. Olson, 1996.

<sup>39</sup> "A pesar del éxito de México en cuanto a reducir la cantidad de cultivos de mariguana, no ha sido exitoso en reducir los cultivos de amapola. De 1990 a 1997 México erradicó cerca de 56 800 hectáreas de cultivos de amapola. Sin embargo, la cantidad de cultivos de amapola en 1997 fue casi 2 000 hectáreas mayor que a inicios de los años noventa [...] México ha aumentado la cantidad de cocaína confiscada de 1994 a 1997, pero dichas confiscaciones aún están por debajo de los niveles de 1990 a 1993 [...] los funcionarios estadounidenses de la administración de justicia y de la embajada en México afirman que la cantidad de drogas que entra a los Estados Unidos desde México permanece esencialmente sin cambio, además de que no ha sido desmantelada ninguna organización importante de narcotraficantes", United States General Accounting Office, 1998, pp. 10-13. Énfasis nuestro.

Para México, la intensificación del combate antinarcoóticos no sólo implica el ambiente de inseguridad y violencia generado sino que, al dificultársele el ingreso de droga a los Estados Unidos, el narcotráfico opta por aumentar el suministro al mercado mexicano con los cargamentos no introducidos al vecino país norteamericano. La drogadicción, como fenómeno tendencialmente masivo, es reciente y abarca cada vez más sectores infantiles y juveniles de todas las clases sociales y regiones de la nación, de acuerdo con reportes recientes de las autoridades judiciales y de salud.

Todo indica que la guerra antidrogas es imposible de ganarse, aunque existan batallas exitosas; como máximo se puede aspirar al control o disminución de la producción (oferta) y el consumo (demanda) de drogas, aspectos que, como señalamos, no han variado. Se ha planteado como estrategia alternativa la necesaria legalización controlada (o regulación) de ciertas drogas, acompañada de un proceso de amplias y permanentes campañas contra su consumo en centros educativos, deportivos, religiosos y productivos, y de extensas campañas de rehabilitación de farmacodependientes mediante el aumento de centros públicos y privados para la atención de adictos. La estrategia legalizadora debería cumplir dos requisitos ineludibles: ser simultánea y uniforme (en aspectos legales, médicos, educativos, etc.), y al menos ser trinacional: comprometer a Canadá, Estados Unidos y México.

Resulta impostergable para la sociedad mexicana realizar un amplio y profundo debate público sobre el narcotráfico como problema de seguridad nacional, del Estado y del gobierno. Debate donde participen abierta, desprejuiciadamente, sin mitos,<sup>40</sup> de un lado, especialistas de las ciencias sociales y naturales, así como funcionarios públicos expertos en el tema, y del otro lado, organizaciones empresariales, religiosas, sindicales, partidarias, de padres de familia, entre otras.

Hasta ahora, en México ha privado la visión coercitiva de la drogadicción sobre la preventiva y la rehabilitadora, y además predomina la óptica represiva frente al narcotráfico y no la de participación social, de denuncia y colaboración con las autoridades. Existe una casi total aceptación de la estrategia antinarcoóticos estadounidense por parte del gobierno de Zedillo,<sup>41</sup> estrategia que tiende a vulnerar más la soberanía territorial nacional,

<sup>40</sup> Para propuestas y críticas a mitos sobre las repercusiones de la legalización de enervantes, véase Gustavo de Greiff Restrepo, 1997. También Pat Holt, ex jefe de personal del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, propuso la legalización de las drogas, *Excelsior*, 6 de julio de 1998. La Cumbre sobre las Drogas en Naciones Unidas recibió un despliegado de parte de personalidades de la academia, la política y las artes, de las más diversas posiciones ideológicas, a favor de la legalización, *New York Times*, 5 de junio de 1998.

<sup>41</sup> Sobre el entramado binacional policiaco-militar actualmente se opina: "La pista de la

la autonomía de las instituciones del Estado (en su capacidad de planeación, investigación, persecución, arresto y enjuiciamiento de los narcotraficantes) y la legitimidad de las mismas frente a la nación.

De acuerdo con los tiempos neoliberales, donde todo se pretende evaluar con base en los costos implícitos y los beneficios por obtener, para tomar cualquier decisión individual o de Estado, es conveniente empezar a reflexionar sobre si los enormes costos (cientos de soldados y policías muertos y heridos, expansiva descomposición social,<sup>42</sup> creciente gasto público y tendencia al deterioro ambiental) convienen al interés nacional mexicano, ante los magros beneficios de legitimidad, gobernabilidad e institucionalidad, así como en cuanto a la relación bilateral con los Estados Unidos.<sup>43</sup> ¿No estaremos haciendo una tarea ajena que poco a poco destruye al Estado y la sociedad mexicanos?<sup>44</sup>

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

Es decir, para México, considerando las desastrosas condiciones de vida de la mayoría de la población, y la situación de ilegalidad e ilegitimidad

---

cooperación a nivel policiaco se ha abierto tanto que ya no está claro quién dirige y quién ejecuta las políticas y las acciones en ambos lados de la frontera”, Curzio, 2000, p. 158. Una revisión específica sobre el narcotráfico puede consultarse en José Luis Piñeyro, 1998.

<sup>42</sup> Sólo en la ciudad capital 27 mil niños de la calle (90% del total) consumen algún tipo de droga ilícita, *Excélsior*, 10 de diciembre de 1997. Además, los narcos usan crecientemente a infantes para el transporte y venta de drogas; por ejemplo, en Tamaulipas los usan para introducir las al vecino país; en 1997 fueron arrestados 200 niños por tal circunstancia, *Excélsior*, 28 de noviembre de 1997.

<sup>43</sup> Este conjunto de facetas que cubre la guerra al narcotráfico ya es reconocido por la prensa militar; aunque no hay en la misma una evaluación de su impacto negativo, considera al narcotráfico como la mayor amenaza a la seguridad nacional, debido a que “atenta contra la estabilidad política y social del país, poniendo en peligro la solidez de las Instituciones Nacionales, deteriorando la relación con gobiernos extranjeros y lesionando el prestigio de México en el contexto internacional”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, p. 14. Énfasis nuestro.

<sup>44</sup> A finales de 1998, el general MacCaffrey pronosticaba que la reducción del flujo de drogas a los Estados Unidos era de muy largo plazo, dada la creciente gravedad de la amenaza representada por el narcotráfico para México y los Estados Unidos; además vislumbraba que durante los próximos tres años (2001) no habría ninguna reducción considerable del flujo mencionado, a lo más disminuiría 25%; para el año 2003 se preveía una reducción de 50% y para el año 2008 se abatiría 80% el tráfico de estupefacientes ilícitos, *Excélsior*, 29 de agosto de 1998.

de algunas instituciones de administración de justicia y seguridad pública, el combate al narcotráfico al estilo estadounidense, combinado con presiones e injerencias (certificación anual, acusaciones de corrupción e ineficiencia de autoridades civiles y militares, operaciones encubiertas como la denominada "Casablanca", etc.), llevan al Estado-nación al extremo de la supervivencia. Como muy bien lo plantea un especialista:

el efecto más nocivo de la influencia de los Estados Unidos en las políticas antidrogas es que pone al gobierno mexicano en una trampa de la que no puede salir. Mientras, la violencia y la corrupción están carcomiendo el Estado [...] Si el mecanismo de certificación antidrogas de los Estados Unidos falla, el gobierno de los Estados Unidos va a desarrollar nuevas formas para resaltar los esfuerzos mexicanos en la lucha antidrogas sin admitir la creciente debilidad del Estado mexicano. El límite de este juego son los límites del Estado mexicano mismo.<sup>45</sup>

No se vislumbran en el horizonte cambios en la estrategia mexicana antidrogas; todo parece indicar que convergerá más con el carácter represivo propugnado por los Estados Unidos. Dos preguntas evidentes son: si no pueden las FAM, como institución básica del Estado, ¿entonces qué otra institución estatal podrá entrar al combate? Y si no se impulsa o permite la participación permanente y amplia de la nación, ¿entonces de dónde vendrá el apoyo al Estado? El problema de fondo estriba en la debilidad económica y política estructural del Estado y la nación mexicanos y la subordinación creciente a la estrategia belicista de la Unión Americana y al conjunto de la estrategia comercial y financiera que genera círculos concéntricos de dependencia múltiple que afectan la SNM.

#### CONSIDERACIONES FINALES

¿Puede abandonarse la estrategia de seguridad nacional a la buena voluntad y las ocurrencias inteligentísimas del mandatario en turno, a los intereses del partido gobernante, a las exigencias de las cúpulas económico-financieras o a los vaivenes de la política exterior norteamericana? ¿O ya es tiempo de pensar y definir una estrategia en términos verdaderamente nacionales, desde las

<sup>45</sup> Chabat, 1997, p. 25. La cercanía de tal límite es reconocida por la prensa militar, al asentar que, aunque el narcotráfico no ha sobrepasado la capacidad de los cuerpos policíacos, la actuación de las FAM estuvo encaminada a evitarlo. "La participación militar en la aportación de resultados al esfuerzo nacional ha evitado que este fenómeno social rebase la capacidad de respuesta de Estado", Revista del Ejército..., op. cit., p. 37.

perspectivas de un Estado democrático, al margen de la fuerza política que ocupe temporalmente el gobierno de la República?<sup>46</sup> (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1997).

Para finalizar, conviene recordar que el PND del gobierno de Zedillo giraba alrededor de la defensa de la soberanía nacional, precisamente cuando ésta iba más en caída libre y sin red de protección. Soberanía crediticia ultracondicionada por el multimillonario préstamo para pagar los tesobonos, buena parte de ellos en posesión de accionistas estadounidenses. Soberanía monetaria devaluada al cien por ciento frente al dólar. Soberanía alimentaria mermada por el aumento de importaciones de granos básicos de consumo popular; algunos de éstos han llegado hasta 80%, como es el caso del arroz. Soberanía comercial reducida, pues, como mostramos anteriormente, más de 80% de las exportaciones mexicanas depende del mercado de los Estados Unidos, e igualmente un porcentaje similar de nuestras importaciones. Soberanía de inversión directa e indirecta debilitada, ya que, al igual que el dueto exportaciones-importaciones, del total de la inversión extranjera directa 70% es de origen estadounidense, e igualmente la de cartera.<sup>47</sup>

Sintetizando, el sexenio de Zedillo se inicia bajo el signo de la extrema vulnerabilidad externa y termina con más indicadores económico-comerciales que apuntan hacia un aumento de la misma.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que lo estratégico, como concepción de Estado, primero, y de gobierno, después, desapareció durante los últimos tres sexenios neoliberales. Internamente, el mantenimiento de la SNM es concebido como un problema de control policiaco-militar<sup>48</sup> y de estabilidad del régimen presidencialista y monopartidista, al margen de consideraciones del grado de legitimidad y legalidad de las instituciones del Estado y del gobierno; claro, ambos dentro del límite que aconseja la gobernabilidad autoritaria. Externamente, la SNM pasa por la obsesiva e irrestricta atracción de inversión extranjera productiva o especulativa, indistintamente; la privatización-extranjerización-norteamericanización de las empresas públicas estratégicas, sin importar la consecuente y drástica

<sup>46</sup> Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C., 1997.

<sup>47</sup> Una apología de la nueva soberanía librecambista, por supuesto al margen de las enormes asimetrías de poder comercial, aparece en Sidney Weintraub, "Tratado de libre comercio y soberanía", en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.

<sup>48</sup> Un hilo conductor de Rochlin es la falta de carácter integral de la SNM y su estricto contenido de control interno, manifestado por la militarización de ciertos cuerpos policiacos y la presencia castrense masiva en Chiapas. James Rochlin, 1997.

reducción de la autonomía relativa para el proceso de toma de decisiones gubernamental y estatal, o sea, de la soberanía nacional.

El México del liderazgo salmista y zedillista, durante y después de la firma del TLCAN, ha mostrado una serie de claudicaciones vergonzantes ante los Estados Unidos, como son: la aceptación pasiva o complaciente del creciente trato inhumano a los migrantes mexicanos, la mayor interferencia en el combate al narcotráfico, el abierto o disfrazado proteccionismo comercial, la descarga fronteriza de desechos tóxicos, la venta y donación de equipo militar chatarra, la inversión irrestricta en áreas económicas estratégicas, el suministro solícito de petróleo e importación creciente del mismo y de gas natural, el saqueo de recursos marinos, entre otras cesiones.

Faltó voluntad política a la dirigencia mexicana para elaborar una verdadera planeación estratégica de largo plazo, para recurrir a la población civil ante presiones internas o externas, para fortalecer y legitimar las instituciones del Estado, para solucionar mínimamente las grandes carencias materiales y morales de la nación. En una palabra, faltó legitimar al Estado con acciones concretas frente a la nación, y no sólo con medidas selectivas que no reducen ni mucho menos eliminan la pobreza generalizada, el desempleo crónico, los minisalarios de hambre, la educación virtual, la impunidad criminal, la corrupción institucional, la desindustrialización y el desastre agrícola continuos; problemas, todos ellos, que no van a modificarse un solo centímetro con el respeto al famoso Estado de derecho. Se requieren profundas reformas estructurales que cambien las relaciones entre las diversas regiones, los sectores y las clases sociales de la nación, así como el funcionamiento de las instituciones del Estado bajo la supervisión de la sociedad civil y los nuevos poderes surgidos de la misma, que históricamente han quedado sujetos al poder presidencial: los poderes Legislativo y Judicial de la federación.

A inicios de siglo, México requiere de un gobierno nacional con capacidad de planeación estratégica, con imaginación y audacia política, con un amplio apoyo social activo para establecer alianzas externas e internas que permitan reconstruir un Estado nacional democrático en lo interno y soberano en lo externo. Un gobierno capaz de visualizar a México a largo plazo como un Estado-nación y realizar cambios de alianzas de acuerdo con los intereses nacionales. De ser necesario, pasar de América del Norte a América Latina, con la que nos unen tradiciones, culturas y necesidades comunes. Donde el ejercicio de una soberanía compartida (con necesarios costos políticos y económicos) es más factible que entre potencias. Donde la seguridad nacional mexicana podría encontrar contenidos nuevos (no, como hasta ahora, principalmente prooligárquicos), a partir de una correlación de fuerzas que impulse una nueva práctica de la seguridad nacional

(satisfacción de las necesidades básicas de la nación), de la seguridad del Estado (identificación de la nación con las instituciones) y de la seguridad del gobierno: legitimidad de las acciones diarias del proyecto sexenal que fortalezcan a la nación y al Estado a largo plazo.

Para ponerlo con otros términos

Tradicional o actualizada toda definición de seguridad nacional contempla necesariamente dos grandes rubros: la defensa de un Estado frente a las amenazas del exterior (activas, latentes o potenciales) y las previsiones para encarar los desafíos internos a la institucionalidad vigente [...] Todo se resume en una idea: mantener el poder y mantenerse en el poder, pues la Nación es una entelequia si no encarna en instituciones representativas de la colectividad, en espacios legales de control y dominio jurídico-político. Ni cinismo ni turbiedad, simple ejercicio del poder delegado por la sociedad a los gobernantes, al cuerpo de élite y a los profesionales de la cosa pública encargados de proteger y consolidar el contrato social materializado en una determinada forma de organización estatal. Nada nuevo bajo el sol.<sup>49</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Castañeda, Jorge G., "En un restaurante chino", *Nexos*, núm. 257, mayo de 1999.
- , "El salinismo", *Nexos*, núm. 259, julio de 1999.
- Curzio, Leonardo, "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.
- , "Estado, soberanía y seguridad nacional", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000.
- Chabat, Jorge, "The Mexican Anti-Drugs Policy: Hidden Failure, Open Crisis," ponencia presentada en el seminario "States of Violence: The Limits National Sovereignty in Mexico" Londres, University of London, 20-21 de noviembre de 1997.
- , "La guerra imposible", *Letras Libres*, núm. 15, marzo de 2000.
- De Greiff Restrepo, Gustavo, "Éxito y fracasos en la lucha contra el narcotráfico", ponencia presentada en el seminario Narcotráfico y "Drogas en América Latina", El Colegio de México, mayo, de 1997.
- Domínguez, Jorge L, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica

<sup>49</sup> Grupo Consultor Interdisciplinario, "La seguridad... IV", op. cit., p. 3. Énfasis nuestro.

- Verea Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.). Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.
- González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C., "La seguridad nacional de México, IV", *Carta de Política Mexicana*, núm. 162, junio de 1997.
- Hristoulas, Athanasios, "Paz, estabilidad y prosperidad: el Nuevo Orden Mundial en los últimos diez años", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1988.
- Mares, David R., "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Meyer, Lorenzo, "El salinismo o el neoliberalismo real", *Reforma*, 27 de julio de 1995.
- Olson, Eric L., "The Evolving Role of Mexico's Military in Public Security and Antinarcotics Programs", Washington, D.C., Wola Briefing Series, *Issues in International Drug Policy*, 1996.
- Piñeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994.
- , "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- , *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 2000.
- Ramírez Medrano, Raúl, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000.
- Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, julio de 2000.
- Rochlin, James, *Redefining Mexican "Security": Society, State and Region under NAFTA*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Romero Jacobo, César, "Quieren una frontera estable", entrevista con Lorenzo Meyer, *Reforma*, 6 de mayo de 1997. p. 6G, citado por Grupo Consultor Interdisciplinario, "La seguridad nacional de México, III", *Carta de Política Mexicana*, núm. 160, 16 de mayo de 1997.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Reflexiones sobre una ensalada china", *Nexos*, núm. 258, junio de 1999.
- , "Las cifras y la sociedad civil", *Nexos*, núm. 260, agosto de 1999.

- Soros, George, "Capitalismo global: ¿última llamada?", *Nexos*, núm. 169, agosto de 1999.
- Torres, Blanca, "La política exterior de México: ¿en dónde estamos?", *Bucareli Ocho*, suplemento dominical de *El Universal*, 2 de noviembre de 1997.
- United States General Accounting Office, *Drug Control, US-Mexican Counter Narcotics Efforts Face Difficult Challenges*, Washington, D.C., 1998.
- Vega, Gerardo Clemente (general de división), *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, Sedena, 2000.
- Weintraub, Sidney, "Tratado de libre comercio y soberanía", en Mónica Vereva Cmpos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.
- Zepeda Martínez, Mario J., "La administración zedillista: economía polarizada e instituciones para la cohesión social debilitadas", *Memoria*, núm. 137, julio de 2000.
- Zermeño López, Felipe, "La estrategia de crecimiento en el PND", *Memoria*, núm. 80, agosto de 1995.