

El Cotidiano: la seguridad nacional implícita

José Luis Piñeyro*

El ensayo muestra la evolución del término Seguridad Nacional (SN) en los Planes Nacionales de Desarrollo de acuerdo con sus reflexiones estratégicas, y asimismo presenta de forma resumida los pasos metodológicos para la elaboración de una estrategia de SN; en particular aborda un componente central relacionado con reflexiones implícitas que atraviesan a numerosos artículos de *El Cotidiano*: la conformación y uso del Poder Nacional. Por último, hace una breve reflexión y revisión de la SN casi desaparecida en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Calderón.

El *Cotidiano* tiene como rasgo distintivo el ser una revista dedicada al análisis de coyuntura de la realidad mexicana desde una perspectiva plural e interdisciplinaria con carácter crítico y propositivo. Tal característica puede servir tanto a aquellos que están al frente del proceso de toma de decisiones gubernamentales o para la corrección de políticas públicas, o bien de consejo a los partidos políticos, las diversas organizaciones sociales y los más variados movimientos sociales que intentan el cambio social positivo de la economía y el Estado en México.

Ahora bien, al revisar todas las presentaciones e índices así como numerosos artículos de los 154 números de *El Cotidiano*, llegué a la conclusión de que de forma directa e indirecta tanto las presentaciones como la mayoría de los artículos recrean un conjunto de temas, problemas y propuestas que se relacionan con la seguridad nacional (SN) de México desde una perspectiva integral y democrática, si bien pocos hacían referencia explícita a este concepto. Esto es, desde 1984 cuando aparece el primer ejemplar de *El Cotidiano*, en pleno sistema presidencialista y autoritario a pesar de algunos avances legales electorales, hasta este 2009, de aguda crisis económica y de acotada,

contradictoria e incierta transición política y abortada reforma del Estado, gran parte de los ensayos abordan temas (capital/trabajo, trabajo/Estado, régimen político/sindicatos, partidos políticos/Estado, movimientos sociales/clase obrera/huelgas, crisis económicas/políticas gubernamentales, cultura política, empresarial, laboral, productiva y ecológica/Estado) que están atravesados por diversas exigencias: democracia representativa real, democracia participativa, democracia sindical, redistribución del ingreso y la riqueza, seguridad social, laboral, pública y ambiental.

De esos colores dominantes del arcoíris temático mencionado, había otros colores que lo complementaban:

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-A. <jlpineyro@aol.com>.

ciencia/tecnología/educación superior; agricultura/alimentación; petróleo y electricidad; TLC/inversión, comercio, migración y ecología; modernización/privatización/extranjerización. Temas que tienen que ver con la contraparte de la SN: la soberanía nacional desde sus distintas dimensiones: científico tecnológica, alimentaria, energética, financiera, comercial y productiva. La gran mayoría de los autores de los ensayos que cubren este cuarto de siglo reaccionaron de forma crítica y propositiva a dos procesos íntimamente relacionados: el paulatino decrecimiento económico interno con sus secuelas de mayor subdesarrollo (salud, alimentación, desempleo y pobreza) de la integración subordinada y dependiente de la economía de Estados Unidos vía nexos comerciales, financieros, de inversión y de divisas por turismo, remesas y petróleo.

Con pocas palabras, gran parte de los articulistas mostraron preocupación por la pérdida constante de soberanía nacional; adoptaron así una nostálgica y nociva actitud “soberanista” como afirman los teóricos del pensamiento neoliberal. No aceptaron uno de los más conocidos mitos de la globalización: que el Estado-nación tiende a desaparecer y que es uno de los principales obstáculos para el libre comercio de bienes, servicios, técnicas, ideas, valores y cultura modernas, donde la soberanía es la lápida que asfixia la prosperidad material y moral que ofrece el librecambismo. Hoy, después de la crisis financiera y productiva mundial, el fantasma de la soberanía recorre al mundo, sobre todo en aquellos países que nunca la perdieron y que siempre han ejercido una super-soberanía, como nuestra vecina potencia nortea.

Frente a la multiplicidad de críticas y propuestas contenidas en los cientos de ensayos de estos 25 años de *El Cotidiano* en su versión soberanista, decidí dividir nuestro ensayo en tres partes. La primera, mostrar la gradual evolución del término SN en los Planes Nacionales de Desarrollo gubernamentales de acuerdo con sus reflexiones estratégicas donde una de ellas era precisamente el fortalecimiento de la soberanía nacional que a la vez era base de apoyo de la SN. La segunda, presenta de forma resumida los pasos metodológicos para la elaboración de una estrategia de SN, en particular nos detenemos en un componente central que tiene que ver con el conjunto de reflexiones implícitas y algunas explícitas¹ que atraviesan a

¹ De la revisión de ensayos publicados en estos 25 años, aquellos que de manera explícita retoman temas o problemas vinculados con SN son los siguientes: “Dependencia alimentaria en México”, “Producción de semillas, problema básico para la autosuficiencia” núm. 34, “Seguridad nacional mexicana y TLC” núm. 43, “Ecología” núm. 47, ejemplar monográfico; “Biotecnología” núm. 48, ejemplar monográfico; “Bosques” y “Pobreza”

muchos ensayos de *El Cotidiano*: la conformación y uso del Poder Nacional, desagregado de la siguiente forma: recursos humanos reales y potenciales (mano de obra normal y especializada actual y futura y base laboral, educativa, técnica y científica) + recursos naturales reales y potenciales (minería, bosques, petróleo y energéticos y pesca) + poder adquirido (acuerdos, convenios y tratados (comerciales, tecnológicos, culturales, policíacos, etc.) bilaterales y multilaterales para teóricamente y en principio fortalecer dicho poder, aunque todos sabemos que el “tratado madre de todos”, el que define y subordina a todos es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por último, hacemos una breve reflexión y revisión de la SN casi desaparecida en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno de Calderón.

Un poco de historia pasada y reciente sobre seguridad nacional

Ubicación temporal

El uso del concepto SN provocó por un largo periodo muchas suspicacias e incluso un abierto rechazo en el medio académico y político progresista de América Latina. Este era identificado con los regímenes militares instaurados durante los años sesenta y setenta del siglo pasado en el Cono Sur y cuyos crímenes y abusos a los derechos humanos pretendieron justificarse por la supuesta amenaza del comunismo

núm. 49, monográfico. “Chiapas en la seguridad nacional”, “Bioseguridad” núm. 62; “Las fuerzas armadas frente a los retos nacionales” núm. 63; “Los por qué de la corta guerra en Chiapas” “De seguridad nacional: Estados Unidos y el futuro de la política en México”; “El perfil de la necesidad en México: emigración y seguridad nacional” núm. 67; “Seguridad Nacional en México” núm. 71 monográfico; “Empleo y salarios en México: administración pública y defensa”, “Las fuerzas armadas mexicanas, una institución en transición” núm. 72; “Integración económica y militarización de la frontera México-Estados Unidos”; “La guerra contra las drogas y la frontera con Estados Unidos” núm. 77; “El crimen organizado internacional: creciente amenaza para la seguridad nacional” núm. 82; “La estrategia de seguridad pública en los regímenes de excepción: la política de tolerancia cero”, “La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México”, “Violencia política y expectativas escasas de su reducción”, “Crimen, inseguridad ciudadana y políticas de prevención” núm. 90; “Petróleo: globalización, seguridad y privatización”, “¿A quién conviene privatizar la petroquímica?” núm. 91; “La seguridad nacional y la política antinarcóticos en la transición política en México” núm. 105; “Seguridad nacional en México: las herencias de la administración de Fox” núm. 123; “Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA” núm. 124; “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México” núm. 146; “Biocombustibles y cultivos biofarmacéuticos: ¿oportunidades o amenazas?” núm. 147.

internacional al mundo “libre y democrático”, según afirmaba la doctrina de SN de manufactura norteamericana; si bien en países como Chile y Brasil se pretendió darle una inspiración propia, no cambiaban en lo sustancial las tácticas y la estrategia para combatir a los reales y supuestos (partidos, sindicatos y agrupaciones gremiales del más diverso signo político) aliados del mundo comunista.

Sin embargo, dentro de ese contexto de guerra fría, la instalación de un gobierno militar en Perú (1968-1972) de corte progresista y con una perspectiva ideológica diversa a la dominante, hizo que se repensara la SN ya no como una categoría unidimensional y universal. Es decir, los milites peruanos de ese entonces concebían al planeta como dividido no en mundo occidental y cristiano versus mundo totalitario y ateo sino como uno partido en dos hemisferios, el del norte que concentraba los mayores flujos comerciales, de ciencia y tecnología, de consumo de energéticos y de condiciones superiores de vida respecto a salud, educación y alimentación, a diferencia del mundo del sur caracterizado por el subdesarrollo en producción, consumo y niveles de vida y por una aguda dependencia externa comercial, financiera, política y militar, y por supuesto ideológica.

En síntesis, los estrategas peruanos planteaban que esa partición del Norte frente al Sur debía ir disminuyendo con el impulso de un desarrollo económico social que redujera las abismales desigualdades internas e internacionales donde desarrollo incluyente y SN se retroalimentaran como dos caras de una misma moneda desde una perspectiva de soberanía popular. Amenazas a la SN eran el subdesarrollo y la dependencia estructurales de su país y del continente latinoamericano. El experimento peruano de rescate de autodeterminación (impulso a la reforma agraria, la alfabetización, la soberanía pesquera y energética, el sistema de cooperativas, etc.) fue abortado sin gran violencia y con un certero golpe al interior de la cúpula castrense.

A pesar de la cortedad temporal del progresismo militar peruano, ello impactó en México algunas reflexiones sociológicas sobre el diverso contenido de la categoría SN. Impacto que también fue alimentado por el éxodo a nuestro país de académicos latinoamericanos, perseguidos, paradójicamente, por sus gobiernos inspirados en la SN panamericana y por supuesto, no latinoamericana. Empero, aun en México la recepción del necesario debate académico y político sobre otra connotación de la SN fue limitado. No era para menos, pues aunque los gobiernos posrevolucionarios no habían sido de tipo dictatorial militar, sí tenían casi medio

siglo de ser fuertemente autoritarios, presidencialistas y monopartidistas. Estos en su metamorfosis (PNR, PRM, y PRI) se habían apropiado de los colores patrios en el emblema del partido de Estado, de la revolución en el nombre del mismo, de la nación toda que decía representar e interpretar. Así, se construyó una férrea cadena simbólica y real (Presidente-partido-gobierno-Estado-nación-revolución) contra la que nadie debía atentar y donde quien tenía el monopolio de interpretación de cuales eran los objetivos, riesgos y amenazas a la SN era el presidente en turno, si bien aún no se hablaba de ésta sino de unidad revolucionaria, protoseguridad en gestación.

Con otras palabras, la desconfianza frente a la alusión a esta seguridad, en los años setenta, en los círculos académicos y políticos progresistas y de izquierda, obedecía a que la historia les había enseñado que cuando retaron cualquier eslabón de la cadena, habían recibido variables dosis de violencia bajo el argumento de la unidad nacional de la cadena revolucionaria. Algo parecido a cuando un secretario de Estado norteamericano planteó con singular crudeza y cinismo imperialista al hablar de SN: “lo que es bueno para la General Motors, es bueno para Estados Unidos”, compañía automotriz multinacional, por cierto hoy en bancarrota financiera y rescatada por el gobierno de Obama.

De potencia potencial a país de tercera

Fue hasta inicios de los años ochenta del anterior siglo cuando el lenguaje político y académico incorporó poco a poco el término SN. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del presidente José López Portillo, ya planteó el término bajo una lógica de seguridad regional referida a la inestable Centroamérica y a la posesión de abundante petróleo como recurso estratégico, que, se pronosticaba, nos convertiría en una potencia media. La SN aparece ligada a la optimista y falsa perspectiva: México podía convertirse en una potencia petrolera, refrendarse como sujeto de crédito internacional y así convertirse en una potencia regional donde a futuro el problema central sería aprender “cómo administrar la abundancia” según la célebre y tragicómica frase de López Portillo. De los sueños petroleros sólo quedó la pesadilla devaluatoria, financiera y social y de la borrachera petrolífera siguió una cruda realidad manifestada en la primera crisis económica moderna de México.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, de Miguel de la Madrid, al igual que más adelante el PND 1989-1994 de Carlos Salinas, enfatiza lo trascendente de la política

exterior como impulso y garantía a la SN². Esta política justificó su presencia en Centroamérica por razones de seguridad e interés nacionales basada en varios supuestos: la posible generalización de la guerra a toda Centroamérica, lo que provocaría un éxodo masivo de personas en particular a Chiapas (generando demanda de recursos financieros, de tierras y de servicios sociales por una población no nacional), una área estratégica; las presiones del gobierno de Guatemala por el supuesto refugio de México a sus guerrilleros y la necesidad de contrarrestar la creciente integración económica y comercial con Estados Unidos así como sus presiones para acceder a recursos naturales. Esta política diplomática independiente de contrapeso pretendió impulsar foros de negociación interestatales, diversas fuentes de inversión extranjera, etc.

La estrategia Delamadridista descansaba en tres supuestos estratégicos: que México se convirtiese en potencia media por el abundante petrolero, la reestructuración económica interna en curso y el juego político que se supuso ofrecía la “interdependencia” con Estados Unidos. Sin embargo, el crudo juego del poder no admitía tantos espacios debido a la severa crisis económica mexicana y a la dependencia estructural múltiple frente a la potencia nortea, por lo cual la más abnegada y heroica política diplomática resultaba impotente y estéril.

La abortada seguridad nacional de Salinas

Luego vino el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, de Carlos Salinas de Gortari, ese fantasma vivo que todavía ronda en México, quien inició su gobierno con un enorme déficit de legitimidad dado su muy dudoso triunfo electoral. Razón por la cual recurrió a un aparatoso operativo militar para arrestar a la dirigencia sindical petrolera encabezada por Joaquín Galicia, bajo el argumento de que esta era una amenaza a la SN, dado que planeaba actos de sabotaje a las instalaciones de Pemex. Esto se ha demostrado que fue falso, en el caso más extremo era un obstáculo al proyecto modernizador privatizador salinista y en ese sentido era un riesgo a la seguridad del gobierno y para nada del Estado o de la nación. Más adelante volveremos sobre esas tres dimensiones de la seguridad (nacional, gubernamental y estatal) y su conflictiva relación coyuntural e histórica.

² Cuatro eran las bases de la SN del gobierno delamadridista: Pacto social interno, Desarrollo integral, Política exterior independiente y Voluntad colectiva de independencia. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983. p. 34.

Termina el salinismo con la sorpresa del levantamiento armado zapatista que cimbró los sueños modernizadores de pasaje al primer mundo. Lo paradójico de la breve guerra antizapatista es que Salinas nunca argumentó que el EZLN fuera una amenaza a la SN como sí lo planteó con respecto al narcotráfico durante todo su sexenio. El “affaire” de la Quina es uno de los muchos ejemplos de cómo desde las esferas del poder gubernamental o el económico se manipula el concepto SN frente a situaciones conflictivas potenciales o reales, o bien cuando se quiere justificar una acción de la clase gobernante o de la clase económica, o bien una política pública o una acción de Estado, confundiendo así de forma premeditada las tres dimensiones de la seguridad: nacional, gubernamental y estatal.

Ahora bien, cabe reconocer que el PND 1988-1994 de Salinas presenta una mayor elaboración teórica respecto a los planes de López Portillo y De la Madrid. Allí se define la SN 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”³.

Los objetivos nacionales son, señala el PND con mayúsculas: 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 SN son las Secretarías de Defensa Nacional, de Marina y de Relaciones Exteriores. Política militar y política exterior son dos puntales básicos para la defensa de diversos aspectos de la soberanía nacional, así como el pueblo que sirve para el resguardo de la soberanía territorial en unión con las fuerzas armadas.

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 Estado de derecho y una amplia legitimidad dada la identificación del pueblo con el gobierno

³ Poder Ejecutivo Federal, *PND 1989-1994, op. cit.*, p. 42. Énfasis nuestro.

y el conjunto del Estado. Sobre todo, supone el predominio de un equilibrio socioeconómico entre las clases sociales, equilibrio dinámico, esencia de la SN. Empero, mostraremos empíricamente el real desequilibrio imperante durante el sexenio de Salinas que generó una creciente inseguridad nacional y que canceló los objetivos nacionales: democracia, crecimiento, justicia y soberanía.

Dichos objetivos no se cumplieron. Veamos un ejemplo preciso del aumento de la enorme distancia gobierno-nación a partir de las desastrosas condiciones socioeconómicas legadas por Salinas a fines de 1994. El ex Secretario de Relaciones Exteriores de De la Madrid, Bernardo Sepúlveda, considera que ciertas condiciones pueden ser amenazas a la SN:

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...⁴.

Todas estas condiciones después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, tendieron a agudizarse. Primero, respecto al producto nacional, un economista destaca que durante los gobiernos populistas de Echeverría y López Portillo (1970-1981) el PIB creció 119% y en el periodo neoliberal de De la Madrid y Salinas sólo creció 17%, y con un ingreso per cápita negativo. Segundo, la deuda externa aumentó 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 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, fue de 19% anual; otras estimaciones suponen que osciló entre 35 y 40%⁵.

⁴ Bernardo Sepúlveda, "Los intereses de la política exterior" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 21. Numeración nuestra.

⁵ Arturo Huerta, "Ideas acerca de una crisis anunciada", *Excélsior*, Sección Ideas, 17 de enero de 1995. *Ibid*, *El colapso del neoliberalismo en México*, México, Diana, 1994.

Quinto, el número de personas en extrema pobreza aumentó durante los sexenios modernizadores mencionados, se generaron dos millones de nuevos pobres de 1984 a 1992⁶, o sea, antes y después de Pronasol, cuyo objetivo cardinal era "erradicar la pobreza extrema de México". Sexto, el desempleo generalizado que ya era un hecho, se profundizó, el pronóstico de Salinas de crear un millón de empleos anuales según el PND quedó en buenos deseos. Para 1995 se preveía una nula creación de empleos, según mencionaba entonces un líder empresarial;⁷ habría que agregar los anunciados despidos masivos de trabajadores que engrosaron el ejército de desempleados. Séptimo, aumentaron los costos industriales, dado que gran parte de los insumos de producción son importados. Octavo, la soberanía alimentaria, otro publicitado supuesto logro salinista desde 1991, no existe dada la creciente importación de granos básicos de Estados Unidos, la baja mecanización de la agricultura y la necesidad de importar costosos insumos para la producción de granos básicos⁸. Octavo, la desertificación del territorio nacional era alarmante, informes oficiales consideraban desde entonces que abarcaba casi el 100% del país, con distintos grados de erosión⁹. La inseguridad nacional era generalizada según los indicadores reseñados.

De la soberanía nacional discursiva al desastre de Zedillo

Al hacer una breve evaluación de la SN bajo el sexenio zedillista, conviene enfatizar que son más las continuidades y muy pocas las rupturas con la estrategia económica y política de Salinas. Gran parte del PND zedillista giraba alrededor del concepto de soberanía nacional. Paradoja doble porque

⁶ Julio Moguel, "El Pronasol en el horno chiapaneco", *El Cotidiano*, núm. 61, marzo-abril de 1994, p. 14.

⁷ Jorge Kahwagi, presidente del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa, consideró que ni con un crecimiento de 1.5% del PIB se podrán crear empleos durante 1995, *Excélsior*, 18 de enero de 1995, p. 4A. Cabe agregar que se pronosticó que el PIB iba a ser de menos de uno por ciento.

⁸ El Consejo Agrario Permanente reveló la imposibilidad de lograr la autosuficiencia alimentaria para 1995, dados los mayores costos de producción y la falta de créditos, *Excélsior*, 13 de enero de 1995, p. 4A.

⁹ Luis Donaldo Colosio, entonces titular de la Sedesol, anunció un Plan Contra la Desertificación de México. *Excélsior*, 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. *Excélsior*, 17 de octubre de 1993.

el inicio de este sexenio está marcado por la peor crisis financiera de México desde 1929, año de la gran crisis¹⁰, y porque dicha crisis aumentaría nuestras vulnerabilidades internas y frente a la Unión Americana.

Otra peculiaridad del PND de Zedillo es que no contiene una definición explícita de SN, pero sí de su contraparte obligada, la soberanía nacional¹¹. De modo categórico se afirma: “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”. Retos internos reconocidos por el PND los constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Los retos o amenazas externas a la SN son el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos; las amenazas modernas son: 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 impulsadas por la política exterior basada en sus principios tradicionales.

Es muy significativo que el PND en cuestión no vincule directamente la SN con el desarrollo económico social a diferencia de los anteriores planes, donde López Portillo planteaba el desarrollo efectivo¹². De la Madrid postulaba

el desarrollo integral¹³, o bien Salinas enarbolaba la justicia social y el equilibrio dinámico entre los sectores sociales de la nación¹⁴. Al margen de la validez o no de quienes sostienen que la concepción zedillista implica mayor refinamiento del concepto de SN, lo cierto es que un compromiso interno mencionado: el crecimiento económico, era el objetivo fundamental sobre el que giraban los otros objetivos. Crecimiento que no sucedió según diversos analistas si lo entendemos como desarrollo económico social y no como simple crecimiento de la producción de bienes y servicios.

Ahora bien, la estrategia de la política exterior como parte del corazón de la SN combina elementos de la visión normativista de las relaciones internacionales contenidos en los principios de nuestra política exterior y del Derecho Internacional, con lineamientos de la perspectiva realista¹⁵ entendida como dirigida a fortalecer o al menos mantener el poder del Estado mediante diversas tácticas: diversificación de flujos comerciales y fuentes de inversión directa y de cartera, firma de acuerdos o tratados —comerciales, culturales, militares, etc.— bilaterales o multilaterales; participación en foros de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, etc. Con la Unión Americana, la política exterior zedillista reivindicó continuar con la estrategia salinista de no contaminación de toda la agenda bilateral por un problema específico como el narcotráfico; igualmente se planteó que resultaba imprescindible esta-

¹⁰ Las repercusiones sociopolíticas de la crisis financiera para la SN las detalla Guadalupe González. “Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México”, Sergio Aguayo y John Bailey (coords.). *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición. Siglo XXI. México. 1997.*

¹¹ Zedillo 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 emanan 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”. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. p. 1 y 8. Énfasis y numeración nuestros.

¹² “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*”. Raúl Ramírez Medrano, “El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, *Revista de Administración Pública*, núm. 101. INAP. 2000. p. 180.

¹³ “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 política exterior y en el *desarrollo integral* en el ámbito interno.” PND, 1983-1988. p. 59. Énfasis nuestro.

¹⁴ La SN 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.

¹⁵ Los supuestos de neorealismo son 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 Vereá C/Rafael Fernández/Sidney Weintraub (coords). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM-UNAM-FCE. México. 1998. Domínguez realiza una depurada crítica a las insuficiencias analíticas del realismo para entender la conducta de Salinas y Zedillo con la Unión Americana.

blecer reglas claras para evitar sus actitudes unilaterales y avanzar en la institucionalización de mecanismos de la relación bilateral¹⁶.

No entraremos a detallar los errores de diagnóstico económico del PND, las continuidades con la política comercial y productiva salinista, ni los impactos negativos de ambos rubros desde inicios del sexenio de Zedillo¹⁷, de todo ello sobran estadísticas y análisis puntuales y profundos. Sólo queremos resaltar que consideramos que el problema central es la propia concepción de crecimiento económico:

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 propósito¹⁸.

A finales del sexenio zedillista también hubo analistas que destacaron los gigantescos resultados negativos macro y micro socioeconómicos¹⁹. El propio Banco Mundial reconoció que si bien existió control de ciertas variables y acciones macroeconómicas (gasto público equilibrado, inflación de un dígito, privatización de empresas estatales y apertura comercial y de inversión) a fines del sexenio habían aumentado la pobreza y la miseria de forma millonaria, y el desempleo masivo. La meta del PND de generar un mínimo de un millón de empleos anuales se quedó en un promedio anual de 580 mil puestos de trabajo²⁰, la dis-

¹⁶ Una certera crítica a la visión institucionalista aparece en: *op. cit.* Domínguez, y Athanasios Hristoulas. "Paz, estabilidad y prosperidad: el Nuevo Orden Mundial en los últimos diez años". *Revista de Administración Pública*, núm. 98. México. 1988. Un enfoque partidario de institucionalizar más el nexo bilateral, aunque consciente de la afectación a la soberanía nacional, lo plantea Leonardo Curzio. "Estado, soberanía y seguridad nacional", *Revista de Administración Pública*, núm. 101. INAP. 2000.

¹⁷ Una crítica inicial y muy clara al plan zedillista la hace Felipe Zermeño. "La estrategia de crecimiento en el PND". *Memoria*, núm. 80, agosto de 1995.

¹⁸ *Ibid.* p. 11. Énfasis nuestro.

¹⁹ Véase un ensayo elocuente por el título y las estadísticas aportadas: Mario J. Zepeda M. "La administración zedillista: economía polarizada e instituciones para la cohesión social debilitadas". *Memoria*, núm. 137, julio del 2000.

²⁰ *Ibid.*, p. 12.

minución de la población pobre (23 millones) y miserable (20 millones) deberá esperar hasta el año 2030, según distintos pronósticos.

Si el crecimiento económico planteado por el PND no se cumplió, aún en su sentido más restringido (generación masiva de empleos y disminución de la miseria) al margen de que los empleados ganaran minisalarios y los pobres extremos pasaran a ser sólo pobres, es imposible el logro de los otros objetivos nacionales del PND. En resumen, la más audaz y abnegada política exterior no podía haber cambiado los flujos dominantes (migración, narcotráfico, comercio, inversiones) con Estados Unidos ni alterado los retos internos a la política de SN como apoyo para el fortalecimiento de la soberanía nacional.

El PND del gobierno de Zedillo giraba alrededor de la defensa de la soberanía nacional, cuando ésta iba en caída libre y sin red de protección. Soberanía crediticia ultra condicionada por el multimillonario préstamo para pagar los Tesobonos, en buena parte poseídos por accionistas norteamericanos. Soberanía monetaria devaluada al 100% frente al dólar. Soberanía alimentaria mermada por el aumento de importaciones de granos básicos de consumo popular. Soberanía comercial reducida: más del 80% de las exportaciones mexicanas dependen del mercado norteamericano y un porcentaje similar de nuestras importaciones. Soberanía de inversión directa e indirecta debilitada, del total de inversión extranjera directa y de cartera, el 70% es norteamericana²¹. Sintetizando, el sexenio de Zedillo se inicia con una extrema vulnerabilidad externa y termina con más indicadores económico-comerciales que apuntan hacia su aumento.

Para concluir con este apartado cabe recordar que la SN integral comprende múltiples aspectos (el expansivo y corrosivo narcotráfico y su combate frontal, la democracia política y económica y su fortalecimiento institucional y social, el cambiante orden interno y su mantenimiento legal y legítimo, la política exterior, económica, militar, etc.), los cuales están unidos a su contraparte: la soberanía nacional. A mayor o menor soberanía nacional corresponde mayor o menor SN. No hay términos medios, parece que no lo entendieron Zedillo, Salinas ni De la Madrid.

²¹ Para una férrea apología de la soberanía librecambista al margen de las enormes asimetrías de poder comercial con la Unión Americana, véase: Sidney Weintraub. "Tratado de Libre Comercio y Soberanía". Mónica Vereas/Rafael Fernández de Castro/Sidney Weintraub. (Coords.) *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México ITAM-UNAM-FCE. 1998.

Fox: del dicho en SN, al hecho, hay mucho trecho

Con Fox, el PND 2001-2006 presenta muchas continuidades y algunas diferencias sobre SN respecto al plan de Zedillo. Continuidades: son las mismas amenazas internas y externas a la SN (el narcotráfico interno e internacional, el crimen organizado, el terrorismo transnacional, el tráfico ilegal de armas, personas y dinero) y los temas de la agenda internacional (estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo y medioambiente) con el agregado de los desastres naturales y énfasis en la cooperación para el desarrollo.

Novedades importantes del PND de Fox. Primera, es el primer plan que proyecta a México al 2025; los planes anteriores eran de alcance sexenal. Paradoja obvia, dada la creciente debilidad estructural de la nación y el Estado, pues México necesita no gobernantes sexenales, sino estadistas que perfilen a ambos hacia el futuro de forma incluyente en lo social y político y autosustentable en lo económico y ambiental. Segunda diferencia respecto al PND de Zedillo, es que éste articulaba la política de SN y la política exterior como pilares para fortalecer la soberanía nacional; además, Salinas y Zedillo no ofrecían una definición explícita de SN, lo que contrasta con el PND de Fox, que plantea que la SN tiene: “como metas, velar por la integridad física de la población y de las instituciones” con un carácter preventivo para preservar tal integridad.

Tercera diferencia, son las amenazas internas, lo que corresponde a una visión integral de SN y no de tipo equivalente a: control policíaco militar de las organizaciones de oposición al gobierno en turno. Por el contrario, el plan foxista afirma: “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, y el tráfico ilegal de drogas”. Cuarto contraste, el PND señala que las agencias de inteligencia no deben considerar como amenaza la oposición interna. La quinta novedad es la propuesta (además de diferenciar entre la seguridad nacional y la del gobierno federal) para impulsar una legislación que controle los servicios de inteligencia, con la participación del Poder Legislativo y no sólo del Ejecutivo.

Sexta aportación del PND foxista, es la iniciativa para elaborar una agenda actualizada de riesgos para tener capacidad de responder a emergencias que puedan ser amenazas a la SN, como los desastres naturales o humanos,

la pobreza, la marginalidad, etc. La última aportación es una propuesta geopolítica y geoeconómica (el fracasado Plan Puebla Panamá) cuya proyección estratégica regional significaba la integración de la zona sureste mexicana y el área centroamericana y sus Estados-nación, ¿bajo la dirección de Estados Unidos?

Sin embargo, existen al menos dos talones de Aquiles del PND foxista, al igual que con los planes de los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo. El primero es que de nuevo se insiste en la mítica estrategia de la diversificación de relaciones con otros Estados que permita un mayor margen de maniobra frente al “exterior”, evidente, con Estados Unidos. Se ha mostrado que la realidad apunta en sentido contrario: estamos “bilateralizados” con la Unión Americana, somos dependientes estructurales de su comercio, inversiones, finanzas, alimentos y tecnología. El segundo talón es que el plan de Fox, como el de Zedillo y antecesores, por diversas circunstancias unas potencialmente positivas (el boom petrolero de López Portillo), y otras desastrosamente reales (las crisis de inicio de sexenio de De la Madrid, Salinas y Zedillo), le otorga una importancia crucial al crecimiento económico como impulsor de dicho plan.

En síntesis, la avanzada propuesta teórica foxista sobre SN no se materializó en la práctica política concreta, y por tanto no impactó de forma positiva a la realidad social mexicana. No se acompañó de un presupuesto gubernamental amplio y generoso para fortalecer los recursos humanos y naturales nacionales, fuentes del poder nacional, se apostó al “exterior” para potenciarlos, al poder adquirido vía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los negativos resultados conocidos. Predominó y se profundizó el desequilibrio social y ambiental pues afectó la seguridad laboral (reducción drástica del empleo, los salarios y las condiciones de trabajo), la social (incremento de la pobreza y la miseria, reducción de servicios médicos, alimentarios y educativos) pública (repunte del crimen organizado y de la violencia) ecológica: aumento de la deforestación, desertificación, sequías e incendios forestales cada vez más frecuentes en el tiempo y amplios en el espacio territorial.

Indicadores recientes sustentan las afirmaciones anteriores. Así por ejemplo, Fox no generó el millón 200 mil empleos anuales prometidos ni el salario recuperó su capacidad adquisitiva sino que perdió más capacidad; tampoco logró el 7% de crecimiento económico anual prometido ni invirtió el 1% del PIB en ciencia y tecnología sino el .46% como promedio sexenal; asimismo, no disminuyó la pobreza y la pobreza extrema, en el mejor de los casos se mantuvo en 55 millones de personas y esto gracias a que se “exportó”

un promedio de 400 mil migrantes al año, dando un total de 2.4 millones durante el sexenio foxista; mucho menos controló el narcotráfico; sólo en 2006 hubo 2 200 narcoejecuciones con un total sexenal de 9 mil narcoejecutados, más el crecimiento exponencial de tienditas de drogas (un mínimo de 30 mil) y de la drogadicción infantil y juvenil. El publicitado México magnífico o Foxilandia, resultó una pésima broma de mal gusto para la nación y de debilitamiento de la legitimidad de las instituciones del Estado²².

Algo de rigor teórico metodológico

La SN: lo que es o puede ser

Con anterioridad mencionamos y explicamos que en México la concepción de SN que dominó entre la opinión pública y los círculos gubernamentales fue una de corte policíaco-militar, o bien de manipulación según las necesidades de legitimación de la coyuntura crítica, o de decisiones públicas. Sin embargo, paulatinamente hubo mayor apertura en las sedes académicas y políticas para conceptualizar a la seguridad desde una perspectiva integral, o sea, que involucrara problemas nacionales tales como la dependencia comercial, alimentaria, financiera, tecnológica y su correlato de pérdida de soberanía nacional en tales rubros así como el deterioro de los recursos humanos (vía el desempleo, la pobreza y la migración) y naturales mediante la destrucción del medio ambiente y la privatización/extranjerización de tales recursos (minerales, bosques, etc.) y de infraestructura estratégica como aeropuertos, ferrocarriles, puertos marítimos y carreteras.

Lo anterior produjo un cambio en la delimitación gubernamental de los riesgos y amenazas a la SN como sucedió con el PND de Fox, lo que significó un avance analítico, pero que en la práctica política representó un retroceso real por sus efectos negativos para la SN mexicana como antes demostramos. Con otras palabras, no basta ubicar los retos y peligros a la SN y definirla, se requiere de una estrategia de SN con una coherencia básica. En aras de un mínimo rigor conceptual ofrecemos a continuación nuestra definición de SN y algunas precisiones que ayuden a superar la confusión que existe entre ésta y la seguridad del gobierno y la del Estado.

Cabe señalar que hay decenas de definiciones de SN y que la nuestra pretende subsanar las deficiencias de las que conocemos y que al menos sirva de punto de partida para

²² Estadísticas que aparecen en José Luis Piñeyro *La seguridad nacional de México: ¿realidad o proyecto?*. UAM Azc./Editorial Pomares. México D. F. 2006.

su discusión, como posible guía analítica o bien que tenga utilidad práctica como punto de referencia. Entiendo por SN una situación donde la mayoría de los sectores y clases 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, allí donde existe una relativa seguridad frente a retos potenciales o amenazas reales externos, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto futuro a conseguir, o como una realidad de facto a mantener y defender. O sea, lo que la SN es o puede ser. Por necesidades básicas entendemos los niveles de vida (alimentación, educación, vivienda, etc.) propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas como la UNESCO y la FAO, entre otros²³.

Ahora bien, se confunde voluntaria o involuntariamente la seguridad de la nación, la seguridad de las instituciones del Estado y la seguridad del gobierno nacional en turno; las tres pueden coincidir o no a lo largo del tiempo o en una crítica coyuntura económica o militar dada. Un proceso de desarrollo económico autosustentable, y social y políticamente incluyente amenazado, podría ser el caso de la primera seguridad; la segunda, frente a una invasión militar o un catástrofe natural, donde ambas cimbrarían las tres dimensiones de la seguridad. Para las dos situaciones hipotéticas, la legitimidad del Estado y del gobierno frente a la nación, resulta crucial para evaluar el grado de convergencia o no de dichas dimensiones de la seguridad.

Es posible que ejemplifique mejor lo anterior el narcotráfico nacional y transnacional de gran y trágica actualidad. Éste, al generar focos crecientes de drogadicción entre la población atenta contra la salud y la seguridad públicas y al adquirir cierta dimensión social se transforma en un peligro para la seguridad nacional. También el narcotráfico, al realizar actividades económicas, sociales y paramilitares de importancia, genera empleo, realiza préstamos para urgencias (cosechas, funerales, enfermedades, etc.), aporta para festividades cívicas y religiosas, contribuye a mantener servicios médicos y asistenciales y hasta de seguridad pública. Todo esto le otorga prestigio y base de apoyo social, que al alcanzar cierta magnitud territorial, política y paramilitar, cuestiona a las instituciones del Estado como las de salud, las policíacas y las militares, entre otras. A la seguridad gubernamental la cimbran las situaciones anteriores y porque el narcotráfico cuestiona el PND, el cual

²³ *Ibid.*, p. 20.

en México, desde hace dos sexenios, establece que dicho fenómeno sociopolítico es una amenaza, además de que convenios bilaterales y multilaterales obligan al gobierno mexicano a combatir tal fenómeno delictivo.

Hoy, en 2009, el gobierno de Calderón reconoce que se debe recuperar el control territorial, institucional y político social de ciertas regiones. Incluso, se reconoce que el narcotráfico juega nuevas funciones propias del Estado: cobra “impuestos” mediante la venta de protección a empresarios y comerciantes, “ nombra ” autoridades a través de obligar a la renuncia a directores de seguridad pública, obstaculiza o promueve la elección de alcaldes vía advertencias o financiamiento, sus grupos paramilitares igual se enfrentan a las fuerzas armadas que ofrecen “seguridad pública”, etc. Aun así, se afirma que se va “ganando” la guerra al narco, cuando lo que hace falta es una política de Estado en estrategia anticriminal y antinarcóticos.

Por ejemplo, el Plan México (PM) o Iniciativa Mérida de asistencia policiaco-militar norteamericana a México, dista mucho de responder a una Política de Estado democrática (PED). Lo único que queda claro es la secrecía de los compromisos políticos acordados con Estados Unidos, el menosprecio de ambos presidentes por sus poderes legislativos y por sus representados, los pueblos respectivos. Obviemos las repercusiones negativas para la soberanía territorial, política e institucional mexicana. Mostremos cómo el PM no corresponde a una PED frente a la actual crisis de seguridad pública nacional.

Rasgos de una PED son, entre otros, incorporar una visión de largo plazo y para todo el territorio, con objetivos precisos y permanentes de desarrollo regional y metas verificables sobre los avances contra el narcotráfico y no sólo los conocidos golpes espectaculares (miles de narcotraficantes arrestados, cientos de toneladas de drogas decomisadas, miles de armas confiscadas, cientos de autos y aviones asegurados, miles de dólares y pesos asegurados y decenas de laboratorios incautados) que significa que no incorpora una táctica fundamental (golpear el nervio financiero y patrimonial mediante el arresto de delincuentes de cuello blanco: financieros lavadólares y prestanombres para la compra de propiedades) y otras tácticas ausentes de la estrategia anticriminal²⁴. De igual relevancia es el desarrollo

²⁴ Campañas amplias y permanentes de rehabilitación de drogadicctos, de prevención del consumo de drogas y otros delitos y de participación social para los operativos policiales y de contraloría en el aparato policiaco, judicial y penitenciario. Por supuesto acompañada de Políticas de Estado económicas de generación masiva de empleo bien remunerado, y sociales de combate a la pobreza.

regional, pero el PM no incorpora la sustitución de cultivos agrícolas de drogas por otros cultivos, al inicio propuesta en el Plan Colombia; táctica que México requiere para dar otra opción de vida a amplios sectores del campesinado pobre.

Igualmente, el PM no contempla algo básico de una PED: la firma de un acuerdo nacional entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales bajo una directiva central: “no importa que caiga quien caiga en la cárcel”, sea personaje civil, militar o empresarial, decisión anunciada por Calderón mas no instrumentada; acuerdo que es inexistente no sólo en política de seguridad pública sino asimismo en política social, económica, industrial y militar. Otro rasgo que no tiene el PM como parte de una PED es el tener flexibilidad para cambiar ante escenarios imprevistos internos o internacionales; si el narcotráfico cambia de tácticas como aumentar las ejecuciones para generar temor entre las policías y la ciudadanía o fomenta mayor drogadicción, debe confrontarse con campañas reales de participación social, prevención de la drogadicción y rehabilitación de adictos y no insistir sólo en el enfoque represivo.

Otro aspecto de una PED es el contar con instituciones estatales eficaces y transparentes con suficiente presupuesto para desempeñar sus misiones, pero sin la desproporción presupuestal actual entre gasto en seguridad pública y en seguridad social y laboral. Otra característica de una PED es el establecer alianzas estratégicas o tácticas con Estados o bloques regionales afines al proyecto nacional; persistir en la condicionada asistencia policiaco-militar de Estados Unidos sólo generará más dependencia técnica, tecnológica y política; existen otros países en América Latina y Europa para obtener esa asistencia.

Una PED debe contar con una contraloría gubernamental y social para supervisar al gobierno y a las instituciones; los consejos ciudadanos de seguridad pública deben ser efectivos y no de adorno como hasta hoy sucede a pesar del la firma del Acuerdo para la Legalidad, la Seguridad y la Justicia que comprometía a los gobiernos municipales, estatales y al federal a crear esos consejos. De igual forma una PED comprende un poder legislativo profesional y ágil con acuerdos básicos interpartidistas y un poder presidencial que actúe como jefe de Estado y no de partido de gobierno. Ejemplo contrario es el triste e irreponsable papel del Senado durante la comparecencia de la canciller para aclarar dudas sobre el PM, mientras que Calderón actúa más como administrador semicolonial y de partido que como estadista. Otra característica de una PED es la coordinación y cooperación interinstitucional estatal y no la

complicidad interinstitucional donde una institución oculta a otra sus errores y abusos respecto a mantenimiento de la seguridad pública. Es vital para una PED la vigencia de órganos del poder judicial autónomos y expeditos que integren expedientes de forma correcta para que no sea una excusa para liberar a narcotraficantes y otros criminales; el PM no es sólo dotación de equipo aéreo y de comunicación sino modernización judicial, frente a lo que jueces anónimos han señalado: “Nada más falta que nos capaciten para juzgar a migrantes, guerrilleros y narcotraficantes como terroristas”. Una PED que responda a las necesidades de seguridad pública de la nación y que legitime y fortalezca las instituciones del Estado. Que responda a los verdaderos intereses nacionales.

A propósito de necesidades, el enfoque represivo anti-narcóticos da prioridad al elemento técnico (más aeronaves, computadoras, entrenamiento) y subestima el elemento moral: de 2000 al 2006 desertaron 107 mil militares, un promedio de 45 diarios; en la Policía Federal Preventiva de 1999 al 2006 desertaron casi 5 mil militares. La guerra antinarcóticos no se gana sólo con modernos elementos materiales sino también con los morales y con amplia y permanente participación ciudadana y mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la nación. Romper con la visión estatocéntrica como solución exclusiva a la inseguridad pública es vital, así como con la obsesiva subordinación estratégica a la Unión Americana.

Estrategia de SN: propuestas

Otro apunte de carácter metodológico (además de la definición conceptual de SN antes apuntada) es el siguiente recorrido analítico para elaborar un proyecto de SN en México que va desde lo más general a lo particular. La secuencia del A, B, C y D, de hecho aparece de forma explícita o implícita en cualquier estrategia de SN de acuerdo a las diversas vertientes interpretativas. Este recorrido parte del inciso A que es el Poder Nacional (PN), en el cual nos detendremos, pues, como señalamos en la introducción, resulta básico para ejemplificar distintos temas abordados por los articulistas a lo largo de los 25 años de *El Cotidiano*. Así, el PN es = Recursos humanos reales y potenciales (Rhr+p) + Recursos naturales reales y potenciales (Rnr+p) + Poder adquirido (Pa).

Por Rhr entendemos el grado de calificación técnica y tecnológica de la mano de obra, su productividad media, el grado de escolaridad promedio de la población, y la amplitud y especialización de la comunidad científica y tecnológica

del país. Los Rhp son aquellos sectores poblacionales que a futuro pueden desarrollar sus capacidades productivas, de servicios y científicas debido a la asistencia a cursos de capacitación laboral, de actualización de conocimientos, de incorporación de técnicas productivas modernas, a seminarios y congresos científicos y técnicos domésticos e internacionales, etc. Actividades todas que en principio están orientadas hacia el fortalecimiento del poder nacional.

Los Rnr son aquellos recursos de los que se tiene certeza de su existencia mediante un previo y riguroso ejercicio de contabilidad. Por ejemplo, para el caso de México, los conforman las reservas probadas de petróleo, gas natural, minerales, maderas, agua potable, bancos de peces y mariscos, etc. Los Rnp lo conforman aquellos que están siendo sujetos de exploración y prospección para determinar su cuantía y calidad, algunos son de difícil aproximación como los bancos de peces dada su movilidad, otros de polémica determinación como el petróleo y el gas natural y otros energéticos como la energía hidroeléctrica o bien la eólica o de viento y la solar. Estas tres últimas por lo general son más bien potenciales que reales mientras no se transformen en energía mediante el impulso de proyectos de producción públicos o privados.

El Pa es aquel que se obtiene por medio de la firma de acuerdos, convenios y tratados de tipo múltiple como pueden ser los de carácter comercial, científico, antidrogas, militar, educativo. Todos éstos, en principio, a través de intercambios potencian a la planta productiva, científica, laboral o bien a la soberanía política territorial frente a otros Estados o actores no estatales como el narcotráfico internacional, entre otros. El primer tipo de nexo sucede a través del intercambio de múltiples bienes y servicios, de becarios de diversas especialidades, de experiencias laborales, etc.; el segundo se da con el intercambio de información confidencial, cooperación policiaco-militar, acciones conjuntas para resguardar la integridad política y territorial frente a retos o amenazas representados por otros Estados o actores no estatales como es el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, o bien, el comercio ilegal de armas, de migrantes, niños, mujeres y órganos humanos.

México es el campeón mundial en la firma de convenios, acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales de todo tipo, los primeros suman 1020, los segundos arrojan una cifra de 551 y los signados con organismos multilaterales son 51 en total, de acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores²⁵. Empero, el

²⁵ Consultar Portal <www.sre.gob.mx>.

“tratado madre de todos los tratados” a no dudar, es el TLCAN firmado en 1994 con Estados Unidos y Canadá. Obviamente, se firmó para fortalecer el poder nacional de acuerdo a la visión estratégica de integración subordinada y dependiente del gobierno de Carlos Salinas.

A más de 10 años de la firma del TLCAN, todas y cada una de las apuestas estratégicas del supuesto presidente modernizador de México están por verse. Los beneficios no han llegado al grueso de la población, ni en más y mejores salarios, mayor capacitación laboral, incorporación masiva de tecnología de punta, fortalecimiento y ampliación de la planta industrial, comercial, de servicios y agrícola; tampoco respecto a un uso más equilibrado y racional de los diversos recursos naturales o acceso irrestricto al más grande mercado del mundo, el norteamericano. En suma, no se fortalece el poder nacional para, valga la redundancia, tener el poder de poder ingresar al primer mundo desarrollado, según la falsa promesa salinista²⁶.

No vamos a hacer un recuento de los daños provocados por medio del TLCAN al poder nacional, sólo podemos decir que frente a EU²⁷ ha aumentado enormidades la dependencia comercial, financiera, tecnológica, alimentaria, energética, política y militar del Estado-nación mexicano e igualmente nuestro subdesarrollo de acuerdo a índices nutricionales, educativos, de desigualdad social y regional.

En fin, ha sucedido una mayor polarización social y económica. Mucha mayor debilidad o vulnerabilidad interna y externa del Estado-nación mexicano manifestada mediante una creciente falta de cohesión social frente a las instituciones del Estado y del gobierno, con el cambio regresivo del ex presidente Fox, y hoy con el del desempleo de Calderón, donde proliferan la criminalidad múltiple, la drogadicción infantil y juvenil, el narcotráfico, la apatía política y el abstencionismo electoral de cara a las próximas elecciones federales del 2009; y al exterior

²⁶ Con anterioridad hicimos una evaluación crítica teórica y empírica de la concepción de SN salinista: José Luis Piñeyro “La seguridad nacional con Salinas” *Foro Internacional* núm. 138 México 1994. De igual manera lo hicimos con el presidente Ernesto Zedillo “La seguridad nacional con Zedillo” *Foro Internacional* núm. 189. México 2001. El mismo ensayo aparece en el libro colectivo Humberto Garza (ed.) *Entre la Globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*. Colmex/Itesem. México, 2002. Asimismo, elaboramos una evaluación sobre la SN con Fox. José Luis Piñeyro/Gabriela Barajas “La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales” *Foro Internacional* núm. 191/192. México, 2008.

²⁷ Un estudio financiado por el Carnegie Endowment es bastante ilustrativo sobre el particular: John J. Audley (ed.) *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el Hemisferio*. Washington D. C. 2003.

con obvia subordinación de la economía mexicana a la reactivación o no de la norteamericana, vía aumento o decremento de los ingresos del comercio, las inversiones externas con aval de las corredurías de bolsa, los préstamos condicionados por los organismos financieros internacionales, las millonarias divisas de la migración legal e ilegal, el turismo y la exportación petrolera al y con el poderoso vecino del norte.

Ahora bien, el siguiente paso de la estrategia de SN es el inciso B que lo conforma la secuencia de la definición, elaboración y jerarquización de intereses + aspiraciones + objetivos nacionales en un sentido creciente de concreción de lo genérico a lo específico. Después, sigue el inciso C que consiste en la delimitación de los retos (situaciones potenciales) y amenazas (situaciones reales) al proyecto de SN así como sus aliados internos e internacionales. Por último, el inciso D representa una articulación concreta de nación-gobierno-régimen-Estado donde se toman decisiones respecto al uso y reproducción del Poder Nacional en función de los intereses, valores y necesidades sociales dominantes. Es decir, este último nivel de análisis ubica y explica cómo dicha articulación usa el poder mencionado para impulsar intereses de ciertos sectores y clases sociales en detrimento de otros y bajo qué criterios se utilizan los recursos naturales y se establecen alianzas con otros Estados y diversas organizaciones internacionales.

A partir de este nivel analítico la SN “adquiere carne y hueso económico y social y movimiento político”. Es cuando apenas empieza el análisis del contenido específico de la SN, del gobierno y del Estado, sea a nivel micro (política financiera, social, militar, etcétera) o macro (unión de algunas de ellas) para el caso de México o de cualquier Estado-nación.

La SN de bomberos

En contraste con el itinerario metodológico descrito, una idea de la cortedad de miras de los anteriores gobiernos y del actual de Calderón con respecto a cómo catalogar si una situación social o natural puede convertirse o no en un riesgo o una amenaza a la SN, es el indicador que utilizan: que no supere la capacidad de respuesta del Estado mexicano. Si no la supera no es un riesgo, si sí, es una amenaza que hay que enfrentar y combatir. Por ejemplo, el que en una región o estado confluyan pobreza, narcotráfico y guerrilla, es una situación de riesgo que hay que controlar con medidas preventivas vía política social, antinarcóticos y militar con

una lógica preventiva que desarticule la posible unión de estos fenómenos o la unión ya existente. El problema es que predomina sólo una lógica preventiva y no curativa de esas enfermedades sociales. Es decir, hay una política de Estado de bomberos, de posibles o reales incendios políticos, y no de respuesta estructural a los mismos.

Otro indicador básico que debe de ser incorporado es la magnitud o dimensión del problema social. Por ejemplo, la pobreza y la pobreza extrema abarca a 55 millones de mexicanos según cifras oficiales; otros especialistas sitúan la cifra en 70 millones de un universo poblacional total de 104 millones de personas. Muchos expertos en el tema de SN afirman que la pobreza, la marginación y la desigualdad no son problemas de SN, sean como riesgo o amenaza, sino que son un asunto de elaboración de políticas gubernamentales específicas para atender esos problemas, o responden a algo más general o etéreo. Dicen que tienen que ver con desarrollo económico y social.

Cabe plantearse varias preguntas: ¿las políticas públicas resuelven o más bien atenúan dichos problemas sociales? ¿En cuál desarrollo económico se está pensando, en el actual de franco decrecimiento? ¿Hasta cuándo la pobreza será un problema de SN, cuando sean 90 millones de compatriotas? ¿Realmente la pobreza no es una amenaza para la reproducción biológica, física, material y moral de más de la mitad de la nación? Con el criterio de “capacidad de respuesta del Estado” mediante una política educativa, social, antinarcóticos y policiaco-militar, sólo se logra el control político vía mediación o represión por parte de las distintas instituciones del Estado. Se requieren como a continuación ejemplificaremos de políticas de Estado democráticas (integradas, integrales y de largo plazo) que sustituyan a las políticas de Estado oligárquicas dominantes. Políticas que partan de y tengan fundamento en un Plan de Desarrollo Nacional, inexistentes en el PND calderonista, como a continuación expondremos y ejemplificaremos.

La SN casi desaparecida con Calderón²⁸

Al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) del gobierno de Calderón ya se le han señalado múltiples cuestiones, la mayoría de carácter crítico. Éstas pueden ser resumidas en el plano económico como “más de lo mismo”. Es decir,

²⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. pp. 43-59.

continuidad garantizada del modelo económico neoliberal inspirado en el Consenso de Washington (apertura comercial unilateral, reducción de políticas de fomento económico nacional y sectorial, liberalización del sistema bancario y financiero, desregulación de la inversión extranjera, etc.). A nivel político, se denuncia el predominio de una visión que otorga igual importancia a la seguridad pública y a la democracia, muy a tono con la demanda empresarial del primero, lograr seguridad pública y después veremos lo del siempre pospuesto reparto del pastel económico. Por último, se destaca en lo social, como en los anteriores planes, la ausencia de una verdadera consulta ciudadana entre las distintas agrupaciones civiles y de expertos, consulta que se supone es la base de la planeación democrática en la elaboración del PND.

En suma, desde diversos ángulos se argumenta que será otro plan donde precisamente estará ausente el desarrollo social y político incluyente y económico auto-sustentable, donde predominará la retórica gubernamental sobre la realidad en el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Desde otro ángulo, el PND presenta una contradicción mayúscula: apunta al México del año 2030 con un PIB per capita de 29 mil dólares, o sea, tiene pretensiones de ser transexenal y por tanto de largo plazo, rasgo de una política de Estado y al mismo tiempo remarca que dicho plan utiliza políticas públicas o gubernamentales de corto plazo en la instrumentación de los cinco rubros que atraviesan al PND: estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva, y política exterior responsable; simultáneamente se subraya que tales políticas están articuladas y son complementarias, esto es, que son estructurales.

La primera característica que no cumple el PND de Calderón para ser una política de Estado democrática (PED), es que no es producto de un consenso entre los distintos sectores y clases sociales, aunque por ley se supone que está elaborado en base a una consulta democrática que siempre ha sido más formal que real, en suma, no está basado en un acuerdo nacional. En segundo lugar, no contempla una visión espacial de todo el territorio, o sea, no fomenta un desarrollo socio-económico regional y nacional con una delimitación de objetivos precisos y permanentes como podría ser la recuperación de la soberanía agroalimentaria, de las cadenas productivas y el freno a la descapitalización

humana que representa la migración masiva a la Unión Americana compuesta por un creciente componente de profesionistas y académicos.

En tercer lugar, a diferencia de una política estatal, el PND no contiene la flexibilidad suficiente para cambiar ante escenarios externos de emergencia o imprevistos. Así, cuando la Secretaría de Desarrollo Social considera que la reducción de la pobreza extrema la determina el auge o recesión económica de Estados Unidos, no hace otra cosa que reconocer nuestra extrema vulnerabilidad estructural bilateral, de allí que se requiera de alianzas estratégicas con otros Estados o bloques económicos regionales para así disminuir nuestra dependencia por ingresos por remesas, turismo, petróleo e inversión proveniente de la vecina potencia nortea. Otro aspecto que diferencia al PND de una política de Estado es que se debe contar con instituciones estatales no sólo eficaces y transparentes sino también con suficiente presupuesto para enfrentar no únicamente la emergencia de inseguridad pública sino la de pobreza y desempleo estructurales, por ejemplo mediante mayor gasto social e inversión pública, y la instauración de un seguro de desempleo nacional y no como hasta ahora que sólo tiene vigencia a nivel de la ciudad de México.

Tampoco el PND calderonista representa una política estatal que estimule un poder legislativo profesional y ágil con acuerdos básicos interpartidistas (por ejemplo, inversión de 1% del PIB en ciencia y tecnología por 20 años, para reducir nuestra enorme dependencia en ambos aspectos, evidenciada en la pasada emergencia sanitaria nacional por influenza donde se dependió de la importación de vacunas y de los servicios de laboratorios extranjeros para los análisis de muestras médicas) y un poder presidencial que actúe como jefe de Estado y no de partido de gobierno, como sucede hoy con las elecciones federales intermedias de 2009, cuando se usa la guerra a las drogas para captar votos a su partido. Un Ejecutivo que a su vez fomente la coordinación y cooperación interinstitucional estatal y no la complicidad interinstitucional para cubrir deficiencias de Secretarías de Estado en el combate al crimen o a la pobreza. Una PED que cuente con órganos del poder judicial imparciales, autónomos y expeditos para el combate a la delincuencia organizada pero también guiados por criterios de justicia social frente a conflictos políticos y no de una etérea justicia jurídica como la aplicada a los líderes del movimiento de Atenco a quienes se les condenó a más de 120 años por “secues-

tro equiparado” mientras que secuestradores reales que mutilan y matan a sus víctimas son sentenciados a 20 o 30 años de prisión.

En pocas palabras, un PND que impulse acciones estatales y gubernamentales que respondan a las necesidades materiales y morales de la nación, que legitime y fortalezca las instituciones del Estado y no sólo al gobierno en turno. Políticas de Estado democráticas que respondan a los verdaderos intereses nacionales y no a los oligárquicos internos e internacionales.

Específicamente sobre SN, el PND 2007-2012 de Calderón no contiene reflexiones sobre dicha problemática, tema presente en todos los planes anteriores según mostramos a lo largo del ensayo, en especial el de Fox, donde existe la mayor elaboración sobre SN; se presentaban las amenazas a la seguridad (pobreza, desigualdad, crimen organizado, corrupción narcotráfico, destrucción ambiental y vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales), se señalaba la necesidad de elaborar una agenda de riesgos, se rechazaba concebir a la oposición política como amenaza a la SN, costumbre propia de los gobiernos priístas, se reivindicaba una concepción integral de seguridad y no una de corte policiaco-militar; incluso, con Fox se aprueba la primera Ley de Seguridad Nacional que fue un avance aun con las muchas críticas a la misma. Sin embargo, como demostramos, la retórica del plan foxista no se correspondió con cambios positivos a la realidad social; todas las amenazas nombradas se acrecentaron en una espiral de retroalimentación cuyo resultado sexenal fue la expulsión de 3.2 millones de migrantes a Estados Unidos, el fortalecimiento del desempleo y la pobreza estructurales, la destrucción ambiental vía la deforestación anual de más de 600 mil hectáreas, y el agravamiento del crimen profesional y ocasional que hoy padecemos en 2009.

Sin embargo, al menos existió un planteamiento estratégico. Hoy, el PND calderonista sólo menciona a la SN desde una óptica restrictiva de tipo preventivo o represivo. Así, en el rubro SN se establecen tres prioridades: primera, la defensa de la soberanía y la integridad territorial con el objetivo de garantizar la SN y la integridad física y el patrimonio personal basado en dos estrategias: el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas (FA) y del Sistema Nacional de Protección Civil. Segunda, la salvaguarda de la seguridad fronteriza a través de dos estrategias: integración de unidades mixtas (policías federal, estatal y fronteriza con apoyo de las FA) y creación de canales de información sobre las fronteras. Tercera, fortale-

cer la cooperación internacional en seguridad y defensa territorial basada en siete estrategias: antidelincuencia organizada, antinarco tráfico, antitráfico ilegal de armas y personas, antipandillas transnacionales, estandarización de la legislación nacional con tratados internacionales para combatir al crimen profesional, y fortalecimiento de mecanismos de extradición. Éstas, “estrategias” que en realidad son tácticas o acciones para enfrentar tales situaciones que, de hecho, a excepción de las dos últimas (“armonización” legal y extradición) aparecían como amenazas al SN en anteriores PND.

Se desliga así a la SN de un proyecto de desarrollo económico incluyente y ambiental autosustentable y político de democracia sustantiva y participativa para reivindicar una pálida y ritual democracia electoral representativa, que hoy en 2009 entró en crisis vía un mayor abstencionismo electoral masivo o el voto nulo de protesta. Por ejemplo, la defensa del patrimonio personal planteada por el PND de Calderón sin un aumento sustancial de la seguridad social, laboral, educativa y alimentaria, es apostarle al mantenimiento de la escandalosa e insultante concentración del ingreso y la riqueza personificada por Carlos Slim, el segundo multimillonario del mundo.

Ahora bien, cabe destacar que según el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional, los temas definidos como de SN incluidos en el PND servirán de base tanto para el programa especial (eje de las políticas públicas en SN), como de la agenda de riesgos del gobierno federal. Con una visión tan restringida de SN dentro del PND como la descrita, se prevé que predominen los rasgos militaristas en las acciones de SN del gobierno calderonista el resto del sexenio.

Hoy, a mediados del 2009, cuando la Cámara de Diputados federal va a renovarse, una muestra de su sentido democrático y representativo sería que al aprobar el presupuesto anual de egresos para 2010, incida hacia donde van los recursos mediante el establecimiento de candados, o sea, que sean etiquetados los fondos presupuestales para atender las amenazas a la SN pero recuperando la visión integral enunciada por Fox y no cumplida. Al destinar presupuesto para temas estratégicos y establecer mecanismos de control al mismo, fortalecerían la SN casi olvidada por Calderón en su PND y perdida desde hace más de un cuarto de siglo por los gobiernos neoliberales. Si bien el Plan Nacional de Calderón no contiene una definición de SN, existe la base legal para que los diputados al recuperar algunos de los Objetivos Nacional de

este Plan²⁹, en la práctica establezcan una visión integral de SN dentro del quehacer gubernamental³⁰. Legalidad existe, ¿habrá voluntad política colectiva mayoritaria entre nuestros supuestos representantes populares?

La anterior será una coyuntura favorable para que el poder legislativo muestre su compromiso prioritario con los intereses nacionales y no con los de la oligarquía transnacionalizada, a la que le queda como traje a la medida una SN preventiva o represiva. Se requeriría encontrar perredistas, priistas y panistas con una visión de Estado democrático, estos dos últimos preocupados sólo por la seguridad del gobierno y los primeros por ponerle piedras en el camino, dejando fuera la SN y la del Estado, que son las que deben ser prioritarias, ya que los gobiernos son transitorios, mientras la nación y el Estado son permanentes.

Urge encontrar estadistas con arraigo social y político que firmen un pacto nacional para instrumentar políticas de Estado en SN y en otras seguridades como la social, la laboral, la educativa, la alimentaria, la pública y la ecológica. El Poder Legislativo podría conjugar legalidad con legitimidad recuperada y a la vez hacer que convergieran la seguridad nacional con la del Estado y la del gobierno, división que desde hace décadas se reproduce y amplía por la ausencia de estadistas y partidos políticos democráticos y la presencia creciente de los ilegales e ilegítimos poderes fácticos (los monopolios mediáticos, comerciales y de servicios, los grandes sindicatos corporativos, la alta jerarquía de la Iglesia católica y el crimen profesional y el narcotráfico incrustados en el Estado y en parte de la sociedad) que insisten en una SN preventiva, disuasiva o represiva, y no curativa de las enfermedades, que descompone el cuerpo social mexicano y que destruye el entorno ambiental.

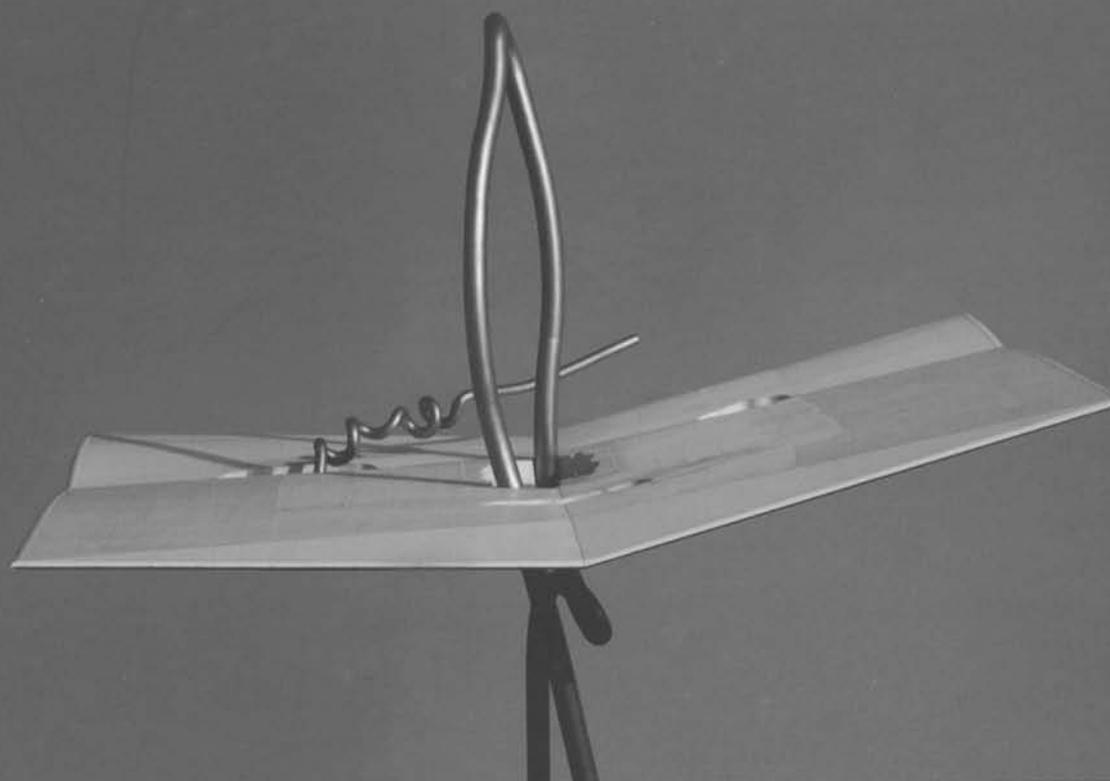
²⁹ Cuatro de esos objetivos serían fundamentales: Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos, establece el PND de Calderón.

³⁰ Recordemos que los legisladores pueden proponer acciones diferentes de aquellas planteadas por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo en el caso de que éstas sirvan “para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo”. Artículo 42, numeral VIII, inciso b, de la Ley Federal de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria.

LA MODELACIÓN ECONÓMICA

Una interpretación de la
simulación dinámica de sistemas

Manuel Castillo Soto
Alfredo Sánchez Daza
Francisco Venegas Martínez



Eón
sociales



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Casa abierta al tiempo. Azcapotzalco