

La seguridad nacional de México con Ernesto Zedillo

José Luis Piñeyro

Profesor-investigador del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Una versión amplia de este artículo se publicó en Foro Internacional, Colmex, núm. 166, septiembre-diciembre de 2001.

Intentaremos hacer una breve evaluación múltiple de la seguridad nacional mexicana (snm) bajo el sexenio zedillista. De entrada, debemos señalar que 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), antinarcóticos (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), anticriminal (control mínimo de la delincuencia profesional y ocasional), financiera (tendencial extranjerización de la banca mexicana) y productiva, o sea, de acceso irrestricto de la inversión extranjera no sólo a las empresas y servicios públicos (carreteras, ferrocarriles, puertos aéreos y navales) sino también a empresas privadas relacionadas con la industria, el comercio y el sector agropecuario.

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

La retórica gubernamental de la soberanía y seguridad nacionales en el sexenio de Ernesto 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."¹

Paradójicamente, gran parte del Plan Nacional de Desarrollo (pnd) zedillista gira alrededor del concepto de soberanía nacional. Paradoja, por un lado, porque el inicio del sexenio de Zedillo está marcado por la peor crisis financiera de México desde el año 29 del siglo xx,² y por otro, porque dicha crisis aumentaría nuestras vulnerabilidades internas y frente a la Unión Americana. Parece ser que los gobiernos priistas a mayor fortaleza potencial o debilidad real, se plantean el problema 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 nos convertirían en una potencia media o regional cuya preocupación central sería "aprender a administrar la abundancia" al 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 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 cual algunos estudiosos³ no lo consideran un demérito sino que la enriquece al hacer reflexiones y propuestas sobre la soberanía nacional, contraparte obligada de la seguridad. Así, el pnd asienta 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."⁴ Retos internos a la snm reconocidos por el pnd zedillista los constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Los retos o amenazas externas a la snm son el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos; las 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 sus principios tradicionales (no intervención en los asuntos internos de los pueblos, autodeterminación de los mismos para decidir el tipo de gobierno, solución pacífica de las controversias internacionales, etc.) por lo tanto, la política de seguridad nacional y la política exterior son: el sístole y la diástole del corazón de la soberanía nacional con Zedillo.

Resulta muy significativo que el pnd zedillista no vincule directamente la seguridad nacional y el desarrollo económico social, a diferencia de los anteriores planes donde López Portillo planteaba el desarrollo efectivo,⁵ De la Madrid postulaba el desarrollo integral,⁶ o bien Salinas enarbolaba la justicia social y el equilibrio dinámico entre los sectores sociales de la nación.⁷ Al margen de la validez o no 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 nacionales, crecimiento que adelante veremos que según diversos analistas no se cumplió, 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 sístole del corazón de la soberanía nacional combina elementos de la visión idealista o normativista de las relaciones internacionales (los principios tradicionales mencionados y otros del derecho internacional público) con lineamientos de la perspectiva realista entendida como el fortalecimiento o al menos mantener el poder del Estado mexicano, mediante diversas tácticas como 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 diversos (comerciales, culturales, policíacos, etc.) y de carácter bilateral o multilateral; la participación en foros internacionales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Con Estados Unidos, la política exterior zedillista reivindicó, al igual que Salinas, una estrategia de no contaminación de la agenda bilateral por un problema específico (por ejemplo, la violación a los derechos humanos de los migrantes ilegales mexicanos) para así continuar colaborando en otros rubros de la agenda como el comercio o narcotráfico binacionales. De igual forma, se planteaba que con la Unión Americana resultaba imprescindible establecer reglas claras, básicas y durables para evitar actitudes discrecionales o unilaterales de la misma o bien avanzar en la institucionalización de mecanismos de la relación bilateral. De acuerdo con el discurso oficial, se recurrió también a una política diplomática activa y no sólo reactiva a las iniciativas o presiones estadounidenses y a las oportunidades del entorno regional, hemisférico y mundial. Esto último fue lo que se 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 en principio, realista, el sexto y último informe de gobierno de Zedillo resalta que a lo largo del sexenio se promovieron acuerdos de libre comercio con decenas de países latinoamericanos y europeos, se mantuvo relaciones diplomáticas con 176 naciones y más de 100 organismos internacionales así como la suscripción de 31 tratados multilaterales y 18 bilaterales, etc. Sin embargo, dadas las crecientes vulnerabilidades múltiples de México frente a Estados Unidos y bajo una estricta lógica realista, el Estado y gobierno mexicanos deberían de haber adoptado una estrategia exterior principalmente realista y de forma secundaria normativista. Sucedió todo lo contrario, se privilegió el principismo o normativismo multilateralista, 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 Norteamérica.

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 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."⁸

Obviamente, el caso de México corresponde a esta última y cuarta estrategia, al menos desde el sexenio de Salinas pues éste inició, incluso antes de la firma del TLCAN, una búsqueda obsesiva por integrar al país de manera más subordinada a la Unión Americana. Ello implicó un giro estratégico de 180 grados ya que 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 seguridad nacional de México.

La famosa táctica de la diversificación de relaciones diplomáticas, comerciales, de inversiones productivas y de cartera y de firma de tratados

comerciales, conforme una óptica realista formal son, todos, hechos secundarios en cuanto a su trascendencia cualitativa aunque no así en la cuantitativa. Aumentaron los acuerdos, convenios y tratados comerciales, también se incrementó el monto del comercio y la inversión externos.⁹ Pero, por ejemplo, del intercambio comercial de exportaciones e importaciones mexicanas, 87% de las primeras van a Estados Unidos y 85% de las segundas provienen de la misma nación del norte, según lo reporta el mismo Sexto Informe de Gobierno de Zedillo e igualmente sucede algo parecido con la inversión extranjera directa y de cartera, donde más de 70% proviene de la Unión Americana y por tanto predomina como tal dentro del total de ambos tipos de inversión.¹⁰

La relación bilateral con la Unión Americana es estructural y dinámica y a la vez avasalladora. Además, sobre 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."¹¹ En pocas palabras, no sólo se requiere de decisión gubernamental sino también de poder; puede existir el primer aspecto pero no el último, o bien, puede haber el poder y decisión de los agentes empresariales para mantener y profundizar el vínculo estadounidense a pesar de los intentos gubernamentales de diversificación. No consideramos que sea el caso, pues existe una convergencia estratégica inocultable del gobierno con los grandes sectores exportadores e importadores nacionales y transnacionales hacia la Unión Americana.

Otro consejo que vale la pena repensar referido a la táctica de la institucionalización de las relaciones con 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."¹² Frente al panorama descrito, lo económico tiene un peso determinante para definir las actitudes y políticas gubernamentales mexicanas de sumisión y estadounidenses de prepotencia.¹³ No englobamos en lo económico sólo el masivo comercio e inversión estadounidense sino también el aumento o disminución de las multimillonarias remesas anuales de dólares enviadas a México por los migrantes legales e ilegales, así como de divisas obtenidas del

turismo estadounidense 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 no sólo puede apreciarse como lo nacional sino también como lo externo. 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.

Por otro lado, con respecto al 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 derecho con justicia y seguridad pública; avance y consolidación de la democracia y desarrollo social) 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".

Empero, el problema central es la propia concepción de crecimiento económico, el cual "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." A fines del sexenio zedillista también hubo analistas que destacaron los gigantescos resultados negativos macro y micro socioeconómicos.

Al margen de los críticos al 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, señala el organismo financiero, había aumentado la pobreza y miseria de forma millonaria así como 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 trabajo¹⁴ e igualmente la disminución de la población pobre (23 millones) y miserable (20 millones), disminución que deberá esperar al menos para 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) 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. Por lo tanto, la más audaz, agresiva y abnegada estrategia de política exterior no podía haber cambiado los flujos dominantes (comercio, inversiones, migración,) de la relación subordinada con Estados Unidos o trasladado los mismos a la Unión Europea ni tampoco alterado los retos internos a la política de seguridad nacional como base de apoyo para el fortalecimiento de la soberanía.

Consideraciones finales

El sexenio de Zedillo se inicia bajo el signo de la extrema vulnerabilidad externa evidenciado por la crisis financiera y el ultracondicionado rescate estadounidense y termina con más indicadores económico-comerciales que apuntan hacia un aumento de la misma. Lo estratégico como concepción de Estado, primero, y de gobierno después, desapareció durante los últimos tres sexenios neoliberales.¹⁵ Internamente, el mantenimiento de la snm fue concebida más como un problema de control policiaco-militar¹⁶ 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 reducción de la autonomía relativa para el proceso de toma de decisiones gubernamental y estatal, o sea, de la soberanía nacional.

Faltó voluntad política y visión de Estado a la dirigencia de Zedillo para elaborar una verdadera planeación estratégica de largo plazo, para recurrir a la población civil de cara a presiones internas o externas, para fortalecer y legitimar las instituciones del Estado, y para solucionar mínimamente las grandes carencias materiales y morales de la nación. Con una palabra, faltó

legitimar al Estado con acciones concretas frente a la nación y no sólo efectuar medidas selectivas que no reducen y 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 desastre agrícolas continuos, todos los cuales no van a modificarse un centímetro con el sólo respeto al famoso Estado de derecho. Se requieren profundas reformas estructurales que cambien las relaciones entre las diversas regiones, sectores y clases sociales de la nación y el funcionamiento de las instituciones del Estado bajo la supervisión de la sociedad civil y los nuevos poderes surgidos de la misma y que históricamente han quedado sujetos al poder presidencial: los poderes Legislativo y Judicial de la federación mexicana.

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 construir alianzas internas y externas que permitan reconstruir un Estado nacional democrático en lo interno y soberano en lo externo. Un gobierno que tenga clarividencia para 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 paulatinamente de América del Norte a América Latina donde 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 impulsen 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 en el largo plazo

1 Cesar Romero Jacobo, "Quieren una frontera estable", entrevista a Lorenzo Meyer, Reforma, 6 de mayo de 1997, p. 6G, citado por Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de política mexicana, "La seguridad nacional de México, III", núm. 160, 16 de mayo de 1997.

2 Las repercusiones de la crisis financiera para la sociedad, el régimen político y el Estado y en consecuencia para la seguridad nacional son detalladas en: Guadalupe González, "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, Siglo XXI, México, 1997.

3 Leonardo Curzio, "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", en Revista de Administración Pública, núm. 98, inap, 1998, p. 12-13; Raúl Ramírez Medrano, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", en Revista de Administración Pública, núm. 101, inap, 2000, pp. 180-181.

4 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pp. 1 y 8 (cursivas nuestras).

5 "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.

6 "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 (cursivas nuestras).

7 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 (cursivas nuestras).

8 David R. Mares, "Intereses estratégicos en la relación México- Estados Unidos", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), op. cit.

9 Desde una perspectiva favorable a la institucionalización del nexo comercial binacional, se deja entrever que tal situación aun de generalizarse a todos los ámbitos el nexo no es del todo favorable para países como México al asentarse: "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, "Estado ...", op. cit., p. 151. *Cursivas nuestras.*

10 Mañosamente cuando el informe de gobierno resalta el total sexenal de exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa de y a México engloba a Estados Unidos y Canadá cuando de hecho el volumen predominante de los tres rubros corresponde al primer país. Véanse cuadros estadísticos y textos alusivos en Sexto Informe, op. cit.

11 Blanca Torres, "La política exterior de México: ¿en dónde estamos?", Bucareli Ocho, suplemento del El Universal, 2 de noviembre de 1997, p. 13.

12 Torres, op. cit, p.12.

13 La siguiente reflexión muestra la disyuntiva extrema que vive México frente a Norteamérica 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 o los cánones establecidos por la gran potencia", Curzio, op. cit.

14 Basta citar un ensayo por demás elocuente tanto por el título como por las estadísticas aportadas: Mario J. Zepeda Martínez, "La administración zedillista: economía polarizada e instituciones para la cohesión social debilitadas", Memoria, núm. 137, julio de 2000.

15 Con anterioridad hicimos un balance detallado del salinato: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", Foro Internacional, núm. 138, El Colegio de México, México, 1994.

16 Un hilo conductor de Rochlin es mostrar el vaciamiento del carácter integral de la snm, quedando un contenido estrictamente de control interno, manifestado por la militarización de ciertos cuerpos policiacos y la presencia castrense masiva en Chiapas. James Rochlin, Redefining Mexican "Security": Society, State and Region Under nafta, Lynne Rienner Publishers, Boulder-London.

