

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LOS CAMBIOS EN LA TEORÍA Y DOCTRINA DE LA**  
**SEGURIDAD NACIONAL: EL CASO MEXICANO**

**TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADA EN**  
**RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA**

**GABRIELA CENTEOZIHUATL PÉREZ GARCÍA**

**MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2000.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>p. 1</b>
<b>1. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>p. 4</b>
I. <b>La construcción del término de seguridad nacional</b>	<b>p. 5</b>
II. <b>La evolución de la idea de seguridad nacional</b>	<b>p. 13</b>
<b>2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD NACIONAL DURANTE EL SIGLO XX</b>	<b>p. 21</b>
I. <b>Los elementos de una política de seguridad nacional</b>	<b>p. 22</b>
II. <b>Revisión de las políticas de seguridad nacional en el mundo occidental</b>	<b>p. 25</b>
III. <b>La política de seguridad nacional estadounidense</b>	<b>p. 27</b>
IV. <b>América Latina y la política de seguridad nacional estadounidense</b>	<b>p. 33</b>
a) <b>El conflicto centroamericano en la década de 1980</b>	<b>p. 35</b>
b) <b>El narcotráfico en la década de 1980</b>	<b>p. 40</b>
<b>3. LA DEFINICIÓN MEXICANA DE SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>p. 48</b>
I. <b>Ideas fundamentales de la definición mexicana de seguridad nacional</b>	<b>p. 48</b>
II. <b>El entorno mexicano y su influencia en la construcción del concepto mexicano de seguridad nacional</b>	<b>p. 52</b>
III. <b>La seguridad nacional en los estados del Tercer Mundo</b>	<b>p. 53</b>
IV. <b>La política exterior mexicana y sus vínculos con la política de seguridad nacional</b>	<b>p. 55</b>
V. <b>Las instituciones mexicanas y la seguridad nacional</b>	<b>p. 57</b>
VI. <b>El papel de las fuerzas armadas en la política de seguridad nacional</b>	<b>p. 66</b>
VII. <b>Consideraciones finales sobre la definición mexicana de seguridad nacional</b>	<b>p. 71</b>



<b>4. CENTROAMÉRICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>p. 74</b>
I. <b>El conflicto centroamericano durante el sexenio de José López Portillo</b>	<b>p. 76</b>
II. <b>La crisis de los refugiados y la respuesta mexicana</b>	<b>p. 78</b>
III. <b>La posición guatemalteca</b>	<b>p. 81</b>
IV. <b>El esfuerzo de Contadora</b>	<b>p. 86</b>
V. <b>Las consecuencias del conflicto centroamericano en la seguridad nacional mexicana</b>	<b>p. 91</b>
<b>5. EL NARCOTRÁFICO Y LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>p. 96</b>
I. <b>El narcotráfico: un viejo problema</b>	<b>p. 96</b>
II. <b>La modificación del discurso oficial referente al narcotráfico</b>	<b>p. 104</b>
III. <b>Las consecuencias del narcotráfico para la concepción mexicana de seguridad nacional</b>	<b>p. 113</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>p. 120</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>p. 128</b>

## INTRODUCCIÓN

En esta tesis me propuse entender la aparición, hace veinte años, del concepto de seguridad nacional en el discurso político mexicano. Antes de 1980, no existía un discurso estructurado y explícito sobre la seguridad nacional en México. Para comprender la definición mexicana de seguridad nacional, fue necesario revisar las teorías sobre la seguridad, el discurso y las políticas, fundamentalmente estadounidenses, que se refieren a ella.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la teoría, el discurso y la política frecuentemente van de la mano. Hasta finales de la década de 1970, tanto la teoría como el discurso sobre la seguridad nacional enfatizaron la defensa del estado-nación frente a amenazas externas. En el decenio de 1980 surgen nuevas ideas sobre la naturaleza de las amenazas y de la seguridad. Se incluyen otro tipo de retos, ajenos a los militares, en las agendas de seguridad, que no afectan directamente al estado, sino al bienestar del individuo como la degradación del medio ambiente y la migración humana. Se avanzó la idea de que en el mundo de finales del siglo veinte, las amenazas a la seguridad son de tipo transnacional. El objeto de la seguridad también sufre una modificación, al sostenerse que hay que proteger al individuo y no al estado-nación.

La hipótesis de este trabajo es que ni las viejas ni las nuevas ideas sobre seguridad han afectado de manera definitiva la definición mexicana de la seguridad, ni en su objeto ni en lo que constituye una amenaza. Por circunstancias históricas y geopolíticas, el gobierno mexicano decidió mantenerse al margen de las discusiones sobre seguridad nacional durante el largo período de la Guerra Fría. Igual que muchos otros países del Tercer Mundo, México identificó siempre como amenaza a la seguridad

aquellos problemas que afectaban la estabilidad interna y a las instituciones del estado, así como al bienestar de la sociedad nacional en su conjunto.

En este trabajo comparo dos asuntos que fueron incluidos en la agenda de seguridad mexicana. El primero es el conflicto centroamericano a principios de la década de 1980; el segundo, es el reconocimiento del narcotráfico como un problema de seguridad nacional en 1987.

La crisis centroamericana de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 enfrentó a México por primera vez con retos a la integridad territorial de la nación que lo llevaron a indentificarlos como amenazas a la seguridad nacional. Este viraje se explica dentro de un cambio más general de la política exterior mexicana que se fundamentó en una alteración del poder relativo del país. El descubrimiento de grandes yacimientos petroleros en el país se interpretó en México como una posibilidad de actuar como potencia media capaz de proyectar y defender sus intereses en el exterior. La política de seguridad mexicana respondía entonces a las ideas clásicas de defensa de las fronteras y de equilibrio de las amenazas, al buscar el gobierno mexicano menor presencia de los Estados Unidos en la frontera sur. Sin embargo la política de seguridad nacional no se redujo a una pura estrategia militar. Tanto el discurso como la política resaltaron el carácter "integral" de la seguridad nacional.

El narcotráfico, aunque concebido en el discurso estadounidense de la década de 1980 como una nueva amenaza a la seguridad nacional, en el caso mexicano, llegar a esa conclusión en el decenio de 1980, no reflejó necesariamente una nueva concepción de la seguridad nacional, sino una continuación, en gran medida, de las ideas tradicionales, al asociarse la constitucionalidad y la paz social como componentes fundamentales de la seguridad nacional en México.

Me interesé por mostrar, primero, el cambio teórico y del discurso, con el propósito de intentar después explicarlo. Centré el estudio en la década de 1980 porque considero

que esos años fueron esenciales para estructurar y fortalecer las ideas mexicanas de seguridad nacional. Me basé en estudios académicos, así como en los documentos oficiales emitidos por el gobierno mexicano, pues una de las metas del trabajo fue documentar los cambios en el discurso oficial mexicano sobre la seguridad nacional.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. El primero es una exploración de las teorías sobre la seguridad nacional. El segundo es una revisión de las doctrinas de seguridad y las políticas que de ellas emanan, prestando especial atención a las estadounidenses. El tercero examina la definición mexicana de seguridad nacional, y ubica su lugar en el discurso oficial. En el cuarto capítulo explico por qué el conflicto en Centroamérica se convirtió en una amenaza para la seguridad nacional mexicana y cómo se reflejó en el discurso oficial y en la política mexicana de seguridad. El quinto capítulo se refiere a la definición del narcotráfico como problema de seguridad nacional en México en la década de 1980.

## 1. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Una preocupación constante en la historia humana, desde la formación de los clanes hasta la organización feudal medieval, ha sido asegurar la protección de quienes constituyen una comunidad. John Herz argumenta que, en el mundo moderno, la unidad capaz de otorgar protección al hombre dentro de límites territoriales se ha convertido en la nueva unidad de organización social —en este caso el estado—, en la cual el ser humano reconoce como autoridad a cualquiera que posea el poder de protegerlo.<sup>1</sup> En este sentido la función primordial del estado sería garantizar la seguridad individual mediante el monopolio y ejercicio legítimo de la violencia.

Al organizarse de esta forma, surge un nuevo enemigo del cual el estado tiene que proteger a sus miembros: los otros estados. Según Hobbes, una de las razones por las que se fundan los estados es para defender a los individuos de invasiones de foráneos y de las agresiones entre ellos y asegurar así una vida tranquila.<sup>2</sup>

Durante el siglo veinte, mantener la seguridad del Estado-nación, para así garantizar el bienestar de sus miembros, ha sido una meta constante. La seguridad nacional se convirtió en eje de las políticas de seguridad de los países más poderosos. Qué se comprende por seguridad nacional y cómo lograrla ha sido tema de estudio de innumerables académicos y estrategias que no han logrado una definición única ni universal que pueda dar respuesta a estas preguntas. El concepto de seguridad ha variado según el entorno internacional y la fortaleza del mismo estado.

En este capítulo se busca explicar cómo se ha entendido la seguridad y las consecuencias de esta forma de comprenderla en la formulación de políticas de

---

<sup>1</sup> John Herz, "The Rise and Demise of the Territorial State", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1962, p. 81.

seguridad. El concepto de seguridad no es estático, ha evolucionado junto con la historia respondiendo a las necesidades de su tiempo. Se busca explicar cómo y por qué ha cambiado la idea de seguridad y cómo se refleja en políticas concretas.

En la primera parte del capítulo se revisará el concepto de seguridad con el propósito de señalar su ambigüedad y comprender plenamente su definición clásica. En la segunda parte, se revisa la transformación teórica de este concepto y su evolución hacia una idea más flexible, y alejada del ámbito estrictamente militar, que contempla nuevas amenazas.

### I. La construcción del término de seguridad nacional

Walter Lippman escribió, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, que "... una nación goza de seguridad si puede evitar una guerra sin sacrificar sus intereses legítimos y, en caso de una, es capaz de obtener una victoria..."<sup>3</sup> Arnold Wolfers retomó esta idea y concluyó que "... la seguridad, de manera objetiva, mide la ausencia de amenaza a los valores adquiridos; subjetivamente significa la ausencia de miedo a que éstos sean atacados..."<sup>4</sup> Otros autores como Peter Mangold y Barry Buzan, en fechas más recientes, no se refieren tan directamente a los valores, sino al estado, al territorio y a la soberanía. Para Mangold, la seguridad requiere "... el resguardo de la base territorial nacional, la protección de las vidas y la propiedad y el mantenimiento de la soberanía nacional..."<sup>5</sup> Según Buzan, la seguridad es la habilidad de los estados de mantener su identidad independiente y su integridad funcional.<sup>6</sup> Sin duda, existen estados que no gozan

<sup>2</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2a Ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, p.38.

<sup>3</sup> Walter Lippman, *U.S. Foreign Policy : Shield of the Republic*, Boston, Little Brown and Co., 1943, p. 51. En este ensayo, Lippman buscaba convencer al gobierno y a la opinión pública norteamericana de la necesidad de abandonar la tradicional política aislacionista y de comprometerse con el sistema internacional y de participar en la Segunda Guerra Mundial. (Todas las traducciones de textos en inglés en esta tesis son mías.)

<sup>4</sup> Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", en *Discord and Collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962, p. 150.

<sup>5</sup> Peter Mangold, *National Security and International Relations*, Londres, Routledge, 1990, p. 5.

<sup>6</sup> Buzan, *op.cit.*, p. 116.

completamente de estas condiciones y que no se sienten inseguros. Es indispensable entonces aclarar que la seguridad no es un valor absoluto, siempre es relativo y cambiante.<sup>7</sup> No se puede estar completamente seguro ni totalmente inseguro, un grado de seguridad aceptable para un grupo puede no serlo para otro. Y lo que fue aceptable en un determinado momento puede dejar de serlo si cambian las circunstancias.

Es necesario entender que no puede existir una definición única, ni completamente objetiva, de la seguridad, sobre todo porque en última instancia la seguridad es también una percepción. Es común que se relacione la condición de seguridad con estar libre de riesgos, de peligros y de dudas, ansiedad o miedo.<sup>8</sup> Este problema está presente en el significado y uso mismo de la palabra en español. Según María Moliner la seguridad tiene varias formas de entenderse, de las que nos interesamos: 1. Una cualidad o estado de seguro. 2. El estado de protegido o asegurado contra un riesgo.<sup>9</sup> En esta definición resulta evidente uno de los problemas centrales de la seguridad: la presencia de elementos subjetivos y objetivos que se mezclan en la comprensión del término. "La cualidad o estado de seguro" refleja lo subjetivo del concepto pues se refiere al *sentimiento* o la *sensación* de estar seguro, de estar libre de ansiedad, de estar protegido contra posibles peligros. En contraste, al hablar de "estado de protegido" se asoman los elementos objetivos o materiales de la seguridad: la garantía de protección, es decir, los medios para estar seguros.

Estas dos vertientes de la seguridad están presentes en el momento de definir qué es la seguridad para un individuo, colectividad u organización: "Seguridad inevitablemente significa diferentes cosas en distintos momentos y lugares, dependiendo de lo que disponen las personas para protegerse y de la naturaleza de la amenaza."<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

<sup>8</sup> Stephen J. Del Rosso Jr., "The Insecure State: Reflections on 'the State' and 'Security' in a Changing World", *Daedalus*, 1995, núm. 2, p.183.

<sup>9</sup> María Moliner, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, 1988, p.1127.

<sup>10</sup> Mangold, *op.cit.*, p.1.

Cada agrupación humana tiene parámetros alternativos para medirla, algunas naciones necesitan del bienestar económico para sentirse seguras, otras requieren de formas tangibles de seguridad (armamento, guardias, etc.), hay otras que no se preocupan demasiado por ella.

Para la teoría idealista<sup>11</sup>, la seguridad es una consecuencia de la paz y la estabilidad. Éstas no necesariamente se logran recurriendo al poder y al uso de la fuerza; por el contrario, la paz puede ser el resultado de aceptar la idea de que los hombres son perfectibles y pueden llegar a reformar instituciones y normas de conducta.<sup>12</sup> A finales de la década de 1970, ganaron terreno las ideas relacionadas con la interdependencia, que recalcó la naturaleza colectiva de los problemas de la seguridad e impulsó la propuesta de la seguridad internacional. Ésta debía incluir la solución a problemas ecológicos, económicos y sociales.<sup>13</sup>

Según la teoría realista, el fin de todo estado es el poder nacional porque sólo con él se puede garantizar la seguridad en un sistema anárquico. Mientras más poderoso, más seguro estará el estado. Dada esta interpretación se tiende a confundir la idea de poder con la de seguridad; parecen términos intercambiables por la sencilla razón de que en tiempos de crisis la esencia de la seguridad es mantener el poder, pero esto no significa que sean la misma cosa. En ocasiones, la seguridad es consecuencia del poder, sin embargo, no es una relación automática.

Si ningún país está realmente a salvo de las maquinaciones de los otros<sup>14</sup>, proteger a la nación de quienes quieran atentar en su contra sería una manera de

---

<sup>11</sup> Me refiero a la corriente kantiana dentro de la teoría de las relaciones internacionales, es decir, aquellas teorías que proponen que la naturaleza real de la política internacional no es el conflicto, sino los vínculos entre los individuos de los distintos estados. Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1995, p. 24.

<sup>12</sup> David J. Dunn, "Peace Research versus Strategic Studies", en Ken Booth (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, pp. 59.

<sup>13</sup> Cf. Barry Buzan, "Peace, Power and Security, Contending Concepts in the Study of International Relations", *Journal of Peace Research*, 21(1984), pp.109-125.

<sup>14</sup> Peter Mangold, *op.cit.*, p. 4.



garantizar la seguridad nacional. En gran medida, la existencia de otras entidades puede provocar la inseguridad de la nación<sup>15</sup>, ya que aun cuando ellas tienen una meta en común --estar libres de influencias y de poderes externos-- no necesariamente desean limitarse a su propio territorio. De allí que para confiar en el sistema internacional, los estados requieran de información sobre las capacidades e intenciones de los otros miembros de la comunidad de naciones. Es obligación del estado mantenerse libre de amenazas y buscar, ante todo, el respeto a su soberanía.<sup>16</sup>

La ausencia de una autoridad superior al estado significa que el poder se reparte inequitativamente, y que el sistema de estados es "anárquico".<sup>17</sup> Esta situación de anarquía que fomenta la competencia entre los estados en los ámbitos político, social, militar y económico genera inseguridad internacional, pues nunca se puede estar seguro de que alguna entidad vaya a recurrir a la fuerza, la intimidación o la destrucción para lograr su meta última en detrimento de otra entidad. De esta forma, los estados son también los encargados de garantizar la seguridad internacional; es decir, de mantener el orden establecido buscando algún tipo de equilibrio de poder entre las partes que se traduzca en un sentimiento de mayor seguridad entre los miembros de ese sistema.

Tradicionalmente, la seguridad se divide en tres tipos: la individual, la nacional y la internacional. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se encuentran perfectamente delimitados, por el contrario, se traslapan y no es claro dónde termina uno y empieza el otro. Un problema generalizado de la población puede llevar a que un estado se sienta vulnerable frente al exterior, poniendo en entredicho la seguridad nacional; esto, a su vez, puede desestabilizar un arreglo regional arriesgando la seguridad internacional. Si bien la seguridad nacional depende en gran medida de la dinámica internacional y de las

---

<sup>15</sup> Cf. John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, 2(1950), p.157.

<sup>16</sup> Quizás una de las definiciones más sencillas de soberanía es la que da Barry Buzan: la capacidad de autodeterminación y autogobierno; significa que no existe una autoridad por encima del estado que pueda ejercer la capacidad de decisión dentro y fuera de su territorio. Buzan, *op.cit.*, p. 67.

<sup>17</sup> Barry Buzan, "Is International Security Possible", en Ken Booth, *op.cit.*, p. 34.

condiciones internas, no podemos soslayar que, hoy por hoy, la unidad capaz de garantizar la seguridad –individual, nacional o internacional– es el estado-nación.<sup>18</sup>

A pesar de que el concepto de seguridad tiene un componente de ambigüedad, resultado de cómo la conciben las naciones, el referente objetivo de la seguridad termina siendo la población, el territorio y las instituciones de un estado. Pero también se busca proteger la idea misma del estado, su carácter socio-político expresado en valores concretos. Esta "idea de estado" es lo que permite, por ejemplo, que una nación siga existiendo pese a perder su base física.<sup>19</sup>

La sensación de inseguridad es un resultado de las amenazas que existen en torno del estado, de la percepción de vulnerabilidad por parte de los tomadores de decisiones y de los intereses que ellos quieran promover. En este sentido, un estado puede buscar sentirse más seguro reduciendo su vulnerabilidad o previniendo las amenazas.<sup>20</sup> La vulnerabilidad se refiere ante todo a la dimensión interna; a los problemas que debilitan a una entidad frente a las otras, desde los económicos hasta los sociales, políticos y militares.

Las amenazas son más difíciles de distinguir porque existe un componente subjetivo muy alto que depende, en gran medida, de la percepción de aquellos cuya función es analizar los peligros para la entidad. Algunas amenazas reales pueden nunca ser identificadas, mientras que otras se pueden exagerar. Se tiene que añadir el problema de cómo diferenciar las amenazas que realmente pueden ser un problema de seguridad de aquellas que no lo son. O sea, cómo distinguir lo trivial de lo vital.<sup>21</sup>

La naturaleza misma de las amenazas, específicamente si vienen del sistema internacional, si son solamente internas o si además pueden servir alguna causa externa

---

<sup>18</sup> Ole Waever, "Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995, pp. 49-50.

<sup>19</sup> Buzan, *op.cit.*, pp. 62-69.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp.113-115.

complican el proceso de selección. Por lo general, se considera como un peligro claro la invasión, la desestabilización política y el bloqueo; sin embargo, existe una gama amplia de posibles desafíos: militares, políticos, económicos, ecológicos y sociales. Por reto militar se entiende aquello que pone en riesgo todos los componentes del estado mediante el uso de la fuerza física. Las provocaciones políticas afectan la estabilidad gubernamental, como la competencia ideológica y el secesionismo. Entre las amenazas económicas se señalan la falta de garantía de abasto de materias primas, la apertura forzosa de mercados, la competitividad relativa, el vínculo entre economía y poder militar, la economía nacional como medio de prestigio y poder, y la búsqueda de beneficios por medios comerciales.<sup>22</sup>

También los retos ecológicos pueden ser muy variados, por lo general se refieren a los daños que el hombre ha causado a su entorno natural que pueden afectar en un futuro la vida misma en el planeta: la contaminación, la escasez de agua y tierras cultivables (la erosión y desertificación), la insuficiencia alimenticia, los cambios climatológicos, entre otros. Por último están los peligros sociales --o societales como muchos los denominan--, que en algunos aspectos se pueden confundir con los políticos sobre todo en lo referente a las amenazas culturales. Éstos pueden poner en riesgo la identidad y cohesión de una nación: la migración, la violación de los derechos humanos, la influencia cultural externa, las modificaciones en las formas de vida tradicionales.

Así, pues, es muy difícil formular una agenda rígida de seguridad en donde se enuncien las amenazas y no exista espacio para las contingencias o el cambio de circunstancias.<sup>23</sup> Para decidir cuándo un desafío se convierte en problema de seguridad se tiene que tomar en cuenta su intensidad, la especificidad de su identidad, su cercanía

---

<sup>22</sup> Una buena exposición de lo que es la seguridad económica y las complicaciones que tiene el manejo del término se encuentra en Vincent Cable, "What is International Security", *International Affairs*, 71(1995), pp. 305-324.

<sup>23</sup>Buzan, *op.cit.*, pp. 116-133.

en el tiempo y el espacio, la probabilidad de que ocurra, el peso de sus consecuencias y la posibilidad de que el peligro tenga más resonancia por experiencias históricas previa.<sup>24</sup> Para Ole Waeber, un problema de seguridad es un suceso que llega a poner en entredicho la soberanía o independencia de un estado de manera crítica o rápida; este hecho, a su vez, pone en peligro el orden político de un estado y se le hace frente con una movilización significativa.<sup>25</sup>

Como ya se dijo, un obstáculo para identificar las amenazas a la seguridad es la subjetividad. Ésta no sólo existe para reconocer los peligros, sino también en el momento de construir una agenda de seguridad y de definir y jerarquizar los intereses del estado que se quieran proteger. En el caso de la seguridad nacional, la agenda debe estar basada en la protección de los intereses de la colectividad, de la nación.<sup>26</sup> En este sentido, lo ideal es satisfacer las necesidades nacionales, por lo tanto, hay tantas necesidades como intereses.<sup>27</sup> El problema reside en quién decide cuáles son los intereses que se deben proteger y cómo se deben ordenar, ya que siempre algunos se percibirán como más importantes que otros.

Todo estado tiene diversos intereses nacionales que proteger --supervivencia, bienestar, poder, riqueza, independencia. No todos ellos, al verse amenazados, provocan un sentimiento de inseguridad. Sólo aquellos que ponen en entredicho la soberanía o integridad territorial del estado serían considerados de seguridad nacional. Para defender estos intereses se crean una política y una estrategia de seguridad. Una política de seguridad está conformada por las metas y los medios para obtenerlas. La estrategia es un medio, no un fin de la política que, por lo general, se orienta en contra de un enemigo

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 134-140.

<sup>25</sup> Waeber, art.cit., p. 54.

<sup>26</sup> Wolfers, *op.cit.*, p. 147.

<sup>27</sup> Morton A. Kaplan, "The National Interest and Other Interests", en James N. Rosenau, *op.cit.*, p. 164.

u objetivo específicos. La estrategia supone el desarrollo y uso de recursos para hacerle frente a las amenazas.<sup>28</sup>

Cuando se decide que vale la pena supeditar todo interés en favor de la seguridad, generalmente la nación otorga gran libertad a los gobiernos para que dispongan de los recursos nacionales y actúen de una manera que normalmente no sería aceptada.<sup>29</sup> Es por ello que se debe buscar que los intereses considerados vitales para la seguridad gocen de legitimidad entre la población; sólo así se puede garantizar la cooperación y el espíritu de sacrificio. La definición de los intereses nacionales y su jerarquización no pueden separarse de las percepciones de los gobernantes y de sus planteamientos políticos. Cuando el gobierno goza de legitimidad entre su población es probable que concuerden sus ideas de lo que constituye una amenaza con las de la población, pero cuando un gobierno es ilegítimo la distancia puede ser abismal, y el estado mismo se puede convertir en una amenaza para la colectividad.

Las definiciones también se refieren a los valores, que igualmente se asocian con la naturaleza del estado. Sólo los valores que se perciban como necesarios para la existencia del estado serían considerados de seguridad nacional porque al igual que los intereses nacionales, la gama de valores que los estados defienden es amplísima. Algunos de los valores que parecen ser vitales para todo estado son la justicia, la independencia, la libertad; pero también podrían ser valores culturales o políticos ligados estrechamente a cada nación.

---

<sup>28</sup> De la estrategia nacional se deriva, finalmente, la militar. Samuel P. Huntington, "The Evolution of U.S. National Strategy", en Daniel J. Kaufman, David S. Clark y Kevin P. Sheehan (eds.), *U.S. National Security Strategy for the 1990's*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 11.

<sup>29</sup> Mangold, *op.cit.*, p. 2.

## II. La evolución de la idea de seguridad nacional

Durante la Guerra Fría, la seguridad nacional se concibió sobre todo en términos militares y de supervivencia del estado. La competencia entre las superpotencias, la búsqueda de la distensión, el equilibrio del poder y la amenaza de las armas atómicas enmarcaron la búsqueda por la seguridad. La respuesta fue una estrategia militar que buscaba garantizar la seguridad mediante la amenaza del uso de la fuerza, lo que se reflejó en la carrera armamentista. Algunos de los postulados que le otorgaron tal importancia a la seguridad nacional fueron precisamente aquellos que atribuían la inseguridad a las posibles acciones de otros estados, que señalaban que los intereses estratégicos del estado eran los mismos que los de la sociedad, y que los medios para hacerles frente debían ser militares.<sup>30</sup>

Con el fin de la era bipolar se planteó la necesidad de modificar el concepto de seguridad nacional. El razonamiento de que la fuente tradicional de la inseguridad del estado había cesado de existir como tal adquirió mayor fuerza, pues había que redefinir el papel de las fuerzas de seguridad y, por ende, la idea misma de la seguridad. La consecuencia fue una ampliación del concepto en diferentes direcciones, básicamente dos: incluir temas no militares y actores no estatales. Se trataba, por un lado, de cambiar el objeto de la seguridad, que ya no eran las naciones sino los grupos e individuos, y, por el otro, de pensar en la seguridad internacional más que en la seguridad de las naciones. Se disminuía el énfasis en los aspectos militares para favorecer temas más "humanos" relacionados con el medio ambiente, el bienestar económico, político y social. El responsable de brindar seguridad, ya no sería sólo el estado; había que hacer partícipe a

---

<sup>30</sup> Myriam Gervais y Stéphane Roussel, "De la sécurité de l'État à celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)", *Revue Études Internationales*, 29(1998), p. 26.

las instituciones internacionales, los gobiernos regionales o locales, las organizaciones no gubernamentales, el mercado, la opinión pública y los medios de comunicación.<sup>31</sup>

Aunque estas ideas no eran del todo nuevas, los trabajos en donde se exploraba la necesidad de ampliar el concepto de seguridad proliferaron a principios de la década de 1980. Eran una respuesta clara a los sucesos ocurridos en la década anterior: la recesión mundial, el embargo petrolero, las catástrofes ecológicas que ahora se unían a hambrunas como la de Etiopía y la explosión demográfica en el Tercer Mundo. Ante estos problemas, la amenaza militar y la política de contención parecían inadecuadas para hacer frente a los nuevos peligros, principalmente el deterioro ecológico y los fenómenos transfronterizos, como la migración o el narcotráfico, que comenzaron a poner en duda la capacidad del estado para brindar seguridad dentro de su territorio.

Uno de los pioneros de estas ideas fue Lester R. Brown, quien en un artículo publicado en 1977 escribió sobre la necesidad de ampliar el concepto de seguridad nacional.<sup>32</sup> En su opinión, las doctrinas de seguridad se habían enfocado en los aspectos militares por una percepción errónea: pensar que los retos más significativos provenían de las relaciones entre las naciones. Según Brown, uno de los desafíos más preocupantes surgía de la relación de la humanidad con su entorno físico. Veía peligro en las reservas decrecientes de petróleo, en el deterioro del medio ecológico, en la recesión económica global y en la insuficiencia futura de alimentos. Para él, fortalecer la seguridad nacional no significaba dotar de más recursos a la industria militar, sino impulsar el desarrollo sustentable. Sólo de esta manera se podría romper el círculo vicioso de deterioro ecológico que produce estrés económico que, a su vez, lleva a la intranquilidad social y la inestabilidad política.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Emma Rothschild, "What is Security", *Daedalus*, v. 124, núm. 3, pp. 55-59.

<sup>32</sup> Lester R. Brown, *Redefining National Security*, Washington D.C., Worldwatch Institute, 1977.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 37-41.



Durante los años siguientes surgieron otros argumentos a favor de la ampliación del concepto. La creciente interdependencia obligaba a buscar soluciones conjuntas a problemas que amenazaban a todos, y cuya naturaleza impedía pensar en una solución militar: narcotráfico, medio ambiente, desarrollo, derechos humanos, sobrepoblación, recursos naturales, energéticos, telecomunicaciones, terrorismo. En este sentido ya no era posible hablar de seguridad nacional sino de seguridad compartida. Asimismo, la definición tradicional tenía limitaciones serias en el Tercer Mundo, pues cuando un estado es débil sus preocupaciones son internas, no externas. Además, debido a los abusos cometidos en los regímenes militares en nombre de la seguridad nacional el término se había desprestigiado.

Cabe destacar que sí hubo cambios internacionales que hacían parecer relativamente obsoleta la concepción clásica de la seguridad nacional. La distensión parecía obligada ante un poderío nuclear que hacía posible la destrucción de la Tierra. Autores como Richard H. Ullman y Jessica Tuchman Matthews<sup>34</sup> vieron en el deterioro ecológico una amenaza no sólo al estado sino a la supervivencia de la humanidad. Tuchman razonaba que, si en la década de 1970 la seguridad económica ya se planteaba como objetivo de la seguridad, era conveniente también incluir al medio ambiente, y los problemas demográficos y de recursos.<sup>35</sup>

Durante la década de 1980, el narcotráfico, la migración y el medio ambiente fueron ganando terreno en la discusión sobre qué es la seguridad. El vínculo entre seguridad, desarrollo y medio ambiente guió esta ampliación. La caída de la Unión Soviética, en 1991, aceleró este cambio conceptual. Al avanzarse la idea de la *globalización* se impulsaba también la noción de la seguridad colectiva como el nuevo mecanismo para la resolución de conflictos en el sistema internacional. Las amenazas

---

<sup>34</sup> Richard H. Ullman, "Redefining National Security", *International Security*, 8(1983), pp. 129-153. Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, 1989, núm. 1, pp. 162-177.



eran multiformes, existían vínculos entre ellas; mantener la seguridad requería del diálogo y de compromisos, trascendía a los bloques y a las ideologías. No podía existir seguridad sin justicia y equidad entre los estados. La respuesta tenía que basarse en instrumentos multilaterales, puesto que estos nuevos desafíos requerían de medios innovadores para solucionarlos.<sup>36</sup>

A mediados de la década de 1990, la seguridad individual o "humana" había comenzado a ganar preeminencia en el discurso. La idea era restarle énfasis a los derechos y el bienestar del grupo nacional en favor de los derechos y el bienestar del hombre y la mujer individuales, en un marco donde participaran actores no estatales.<sup>37</sup> Coincidió con la visión de que las guerras y los conflictos eran resultado de las debilidades de los estados más que de su competencia.<sup>38</sup> Eran los estados los que estaban fallando y sus errores ocasionaban muchos de los problemas del mundo.

La seguridad de los individuos y de los subgrupos nacionales se diferenció claramente de la nacional. Para algunos teóricos, esta seguridad trascendía al estado como su objeto por lo que comenzaron a considerar como amenaza la pobreza y las hambrunas, la represión y el terrorismo, volcando así su atención en el individuo. Sin embargo, este enfoque nuevo presenta problemas en lo que respecta al principio de no-intervención y el respeto a la soberanía. Si la seguridad de un individuo será garantizada por una organización transnacional, ¿qué sucede con la soberanía de los estados?, ¿cuándo se puede intervenir y cuándo no? Otro reto para esta nueva definición se encuentra en las herramientas tradicionales utilizadas por los estados para resolver este tipo de conflictos: diplomacia, cooperación internacional y fuerzas armadas. Estos

---

<sup>35</sup> Tuchman, art.cit., p.162.

<sup>36</sup> Gervais y Roussel, art.cit., p. 38.

<sup>37</sup> Rothschild, art.cit. p. 55.

<sup>38</sup> Gervais y Roussel, art.cit., p. 44-48.

instrumentos estaban identificados con el manejo estatal; si ahora existen nuevos actores: ¿cuáles son los medios y estructuras que se pueden utilizar para reducir las amenazas?

Estas ideas referentes a la seguridad responden a cambios que no se reducen a los de un orden internacional distinto. Buscar definiciones alejadas del estadocentrismo prevaleciente son señales de un cambio en la forma de comprender al estado y sus funciones. El estado, durante este siglo, ha dejado de tener como función única garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente al exterior; ha adquirido la responsabilidad de garantizar niveles mínimos de bienestar social y económico, de mantener el estado de derecho, de establecer los derechos de propiedad y, recientemente, de proteger los derechos humanos.<sup>39</sup> En consecuencia, la seguridad que ahora demandan las sociedades ya no sólo se limita a la protección del territorio, sino también de los derechos sociales, políticos y económicos adquiridos.<sup>40</sup> La concepción ciudadana del estado influye en gran medida en su construcción y su existencia. Por ello, es necesario entender que el estado depende tanto de las ideas que de él se tengan, como de sus expresiones materiales o tangibles.

Las capacidades y la autoridad tradicional del estado contemporáneo parecen estar siendo minadas por la globalización de la economía mundial, la revolución en la comunicación y los transportes, las presiones secesionistas y demográficas. Además, la soberanía del estado puede verse afectada por la presencia de actores transnacionales no estatales como las corporaciones multinacionales, los movimientos religiosos, las organizaciones no gubernamentales, los cárteles de narcotraficantes, etc.

No obstante, el estado sigue siendo el actor principal en la escena internacional; prueba de ello es su dominio del aspecto militar de las relaciones internacionales, su autoridad para regular la economía, su incomparable poder de penetración en la

---

<sup>39</sup> Del Rosso, art.cit., pp.177-178.

<sup>40</sup> Mangold, *op.cit.*, pp. 5-6.

sociedad, su control de los recursos humanos y naturales y, sobre todo, su capacidad de movilizar a sus ciudadanos para lograr una meta común. El problema, según Del Rosso, es que la realidad no concuerda con el ideal, algo que, en su opinión, nunca ha concordado en la historia del estado moderno.<sup>41</sup> Para él, no reconocer esta discrepancia complica la definición de la seguridad. Si existen dudas con respecto a lo que significa ser un estado dentro del mundo contemporáneo, es sumamente difícil definir lo que es la seguridad de esta entidad.

El concepto de seguridad actualmente es una maraña de temas en la que predominan la seguridad y bienestar del individuo por encima de los de la colectividad. En cierto sentido se ha retomado el concepto liberal del hombre y son sus derechos los que se busca preservar por encima de cualquier otro interés. Emma Rothschild habla de un redescubrimiento, al final del siglo XX, de los principios de seguridad de finales del siglo dieciocho y principios del diecinueve, y de la vieja retórica de los derechos naturales.<sup>42</sup>

Cathryn L. Thorup resume los problemas políticos que conlleva la ampliación del concepto: se puede utilizar para otros fines<sup>43</sup> y puede terminar en abusos por parte de los estados más fuertes. No hay consenso respecto a la forma de manejar las nuevas amenazas. ¿Qué utilidad tendría el uso de la fuerza militar para resolver los problemas relacionados con el medio ambiente o con la pobreza?<sup>44</sup>

Otro problema al que se refiere Thorup, es cómo la ampliación implica mayor ambigüedad, es decir, menor claridad en cuanto a fines y medios, por lo que el concepto

<sup>41</sup> Del Rosso, art.cit., pp.181-182.

<sup>42</sup> Rothschild, art.cit., p. 65-67.

<sup>43</sup> Una de las razones por las que a muchos interesa ampliar el término es por la función que tiene para un gobierno. Una doctrina creíble justifica moralmente frente al público acciones por parte de los tomadores de decisiones que serían poco aceptables si fueran ejecutadas por el individuo común. En otras palabras invocar seguridad nacional significa recibir un cheque en blanco en lo que se refiere a las acciones que se tomarán, es una medida que exige la cohesión y aprobación inmediata de la población; es una razón para violar acuerdos previamente establecidos sin ninguna consideración. Waltraud Queiser Morales, "The War on Drugs: A New US National Security Doctrine?", *Third World Quarterly*, 11(1989), p. 150.

<sup>44</sup> Cathryn L Thorup, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México D.F., Siglo XXI, 1990, pp. 97-106.

deja de ser una herramienta útil para el estudio de un problema preciso. Rothschild señala, también, que al ser el término tan incluyente acaba siendo incoherente, no sólo teórica sino también políticamente, pues ya no es claro dónde recae, al final de las cuentas, la lealtad de los individuos. De aquí que valga la pena, en vista de la tendencia a pensar en la seguridad individual y en la internacional, tratar de limitarlas.<sup>45</sup>

Si de pronto todos los problemas son vitales, ¿cuáles se atenderán primero? ¿Cómo se definirán las prioridades del Estado? Tampoco queda claro en qué momento lo que sólo era un problema se convierte en una amenaza o quién decide sobre su gravedad. ¿Cuándo resulta una amenaza a la seguridad la contaminación en las fronteras? ¿Cuáles serán las formas de medir el grado de amenaza si el peligro es la falta de desarrollo? Quizás, una forma de acotar esta tendencia a la ampliación del concepto de seguridad nacional sea la que propone Peter Katzenstein cuando escribe:

Los estudios sobre la seguridad no deben reducirse a los estados y cuestiones únicamente de seguridad militar. Pero tampoco deben ser extendidos tanto que lleguen a comprender todos aquellos asuntos relacionados, directa o indirectamente, con la violencia generada entre individuos y colectividades. Los estudios sobre la seguridad ampliados pueden contribuir al análisis tradicional de la seguridad nacional, si los asuntos y los actores que examinan tienen un vínculo demostrable con los estados y las cuestiones de importancia militar.<sup>46</sup>

Aunque el debate entre académicos no esté resuelto, lo cierto es que puede influir sobre el diseño de doctrinas nacionales que en todos los casos tendrán que responder a las preguntas sobre cuál es el bien que se protege (el estado, la sociedad, la cultura o el sistema internacional); ¿de quién se protege (enemigos internos o externos, vecinos, minorías)? y ¿cómo habrán de garantizarse las condiciones de seguridad? Las

---

<sup>45</sup> Rothschild, art.cit., pp. 70-73.

<sup>46</sup> Peter Katzenstein, "Conclusion", en Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, p. 525.

respuestas a estas preguntas dependerán siempre del contexto político interno e internacional que necesariamente influirá sobre el discurso, sobre su transformación en políticas públicas y su institucionalización en determinadas prácticas y organizaciones.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ronnie D. Lipschutz, "On Security", en Lipschutz, *op.cit.*, pp.1-2.

## 2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD NACIONAL DURANTE EL SIGLO XX

La ambigüedad del concepto se traduce naturalmente en las políticas de seguridad, que tienden a referirse a proteger y extender los valores que son esenciales porque definen a la nación y dan personalidad a la sociedad. La política de seguridad nacional es: "...la parte de la política gubernamental que tiene como objetivo la creación de condiciones internas e internacionales favorables para la protección y extensión de los valores nacionales vitales frente a adversarios existentes y potenciales..."<sup>48</sup>

Estos valores, al convertirse en políticas, se transforman en intereses que las naciones procuran impulsar, de esta forma los intereses son los vínculos entre valores y políticas estatales.<sup>49</sup> Éstos no son importantes por sí solos, lo son únicamente en la medida que pueden contribuir a avanzar los valores nacionales. Los intereses de una nación pueden contraponerse; por ello, al momento de crear una agenda es vital que entre sus creadores exista una gran disposición para negociar entre sí y con todos los grupos que participan en la elaboración de dicha agenda.<sup>50</sup>

No siempre una política de seguridad tiene como propósito proteger algo tangible, como por ejemplo la integridad territorial. En ocasiones son otros valores los que se defienden aún a costa del territorio mismo.<sup>51</sup> Las políticas de seguridad tienden a defender un modo de vida que la sociedad quiere conservar. Actualmente, éstas no sólo se preocupan por la supervivencia física de los individuos dentro de sus fronteras

---

<sup>48</sup> Daniel J. Kaufman , Jeffrey S. McKintrick y Thomas J. Leney (eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, Lexington Mass., Lexington Books, 1985, p. 4.

<sup>49</sup> David Jablonsky , "The State of the National Security State", en David Jablonsky, Ronald Steel, Lawrence Korb, Morton E. Halperin y Robert Ellsworth, *U.S. National Security: Beyond the Cold War*, Carlisle PA., Strategic Studies Institute, 1997, p. 2.

<sup>50</sup> Kaufman, McKintrick y Leney, *op.cit.*, pp. 6-8.

<sup>51</sup> El Tratado de Brest-Litovsk entre Alemania y la Rusia de Lenin buscaba, por parte de los soviéticos, proteger a la Revolución y su ideología; el territorio ruso pasaba a segundo plano. Michael M. Boll, *National Security Planning: Roosevelt through Reagan*, Lexington Kentucky, The University of Kentucky Press, 1988, p. 2.

nacionales; casi todas las políticas de seguridad del mundo han sido diseñadas con el fin de asegurar un mínimo de bienestar económico, autonomía como grupo social, y un cierto status político dentro del orden internacional.

En este capítulo revisaré las características principales de las políticas de seguridad nacional a partir de un recuento histórico que se concentra en las de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, por ser éste, el país que ha establecido las pautas para la elaboración de estas políticas en el mundo, pero específicamente en el caso de estudio de este trabajo: México. En la primera parte se explican cuáles son los elementos que forman una política de seguridad. En la siguiente sección, se hace una revisión de las políticas de seguridad de los estados industrializados occidentales a partir de la Segunda Guerra Mundial. El tercer apartado se refiere a la evolución de la política estadounidense de seguridad nacional. Por último, se describe el papel que ha desempeñado América Latina en ella, y se hace énfasis en los temas que dominaron esta agenda en la década de 1980.

### **I. Los elementos de una política de seguridad nacional**

Para elaborar una política de seguridad nacional coherente, dinámica, flexible y adaptable a los cambios en el entorno nacional e internacional se mezclan la subjetividad del juicio y la elección racional. Puede existir consenso alrededor de los intereses, pero no sobre sus límites y el grado de compromiso para avanzarlos –identificar las amenazas a un estado no es tarea sencilla. Uno de los elementos más importantes en la elaboración de las agendas de seguridad es la experiencia histórica y la situación presente del estado que, junto con la ideología, el nacionalismo y las personalidades involucradas, condicionan a quienes forjan la política. Pero sin duda, la parte más complicada es proyectar hacia el futuro las percepciones y experiencias adquiridas para poder trazar una estrategia que permita cumplir con los objetivos planteados.

Vale la pena mantener la diferencia, a la que hicimos referencia, entre política y estrategia. En este caso muchas veces se confunde la política exterior con la estrategia nacional, y se confunde la política de seguridad con la estrategia de seguridad o militar. La política se refiere a los fines y los medios, mientras que la estrategia apunta a la coherencia entre las capacidades de una sociedad para llevar a cabo una empresa difícil, como pelear una guerra y tolerar sus consecuencias. Pero también alude a las políticas y los propósitos de dicha sociedad.<sup>52</sup>

Influyen en una estrategia de seguridad: el desarrollo militar y tecnológico, y la política interna e internacional.<sup>53</sup> La planeación de la seguridad tiene que corresponder al ámbito internacional, a las amenazas que puedan surgir de ahí. La política interna determina, por lo menos, el esfuerzo que una sociedad estará dispuesta a desplegar a favor de su política exterior y de seguridad, por ejemplo la cantidad de recursos presupuestales que será asignada y el apoyo popular a esas políticas. El papel de la opinión pública resulta fundamental en cuestiones de seguridad nacional, sobre todo en el mundo contemporáneo, en momentos de crisis dicha opinión puede llegar a tener un gran peso en las decisiones. Por eso, es conveniente que las políticas de seguridad estén basadas en valores que se comparten ampliamente.<sup>54</sup>

La capacidad tecnológica de un estado importa porque, en términos materiales, es lo que permite una política de seguridad y la limita —dependiendo de los recursos con los que cuenta un país. La política de seguridad existe en dos mundos frecuentemente contradictorios: por un lado, tiene que reaccionar ante los cambios internacionales que

---

<sup>52</sup> Charles Burton Marshall, "Strategy: The Emerging Dangers", en W. Scott Thompson (ed.), *National Security in the 1980's: From Weakness to Strength*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1980, pp. 425-426.

<sup>53</sup> Existen diferentes niveles de estrategia, según su importancia, pero hay un nivel que aglutina a los otros, lo que se conoce como la gran estrategia (*grand strategy*). Es un concepto más amplio en el que los aspectos militares se mezclan con un sin fin de elementos como la gobernabilidad, la política internacional y las actividades económicas. Joseph S. Nye Jr., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges", *The Changing Strategic Landscape, part I*, Adelphi Papers núm. 235, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1989, p. 24.



determinan la estrategia a seguir y, por el otro, tiene que justificarse ante la población y crear una infraestructura que la sostenga.<sup>55</sup>

La política de seguridad tiene dos componentes principales: la política que se orienta a la seguridad interna del estado y la que busca garantizar la seguridad frente al exterior. Es decir, una parte de esta política se preocupa por las amenazas presentes dentro del estado, y otra, por las que surgen en el sistema internacional.<sup>56</sup> Aunque lo ideal sería mantener el equilibrio entre estas dos vertientes, por lo general una está supeditada a la otra. A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad nacional, entendida como la seguridad frente al exterior, ganó terreno sobre todo entre los países industrializados. Esto fue un resultado del orden internacional bipolar y de la estabilidad interna de muchas de estas naciones que ya no encontraban amenazas serias dentro de su territorio. Los desafíos internos comenzaron a ser manejados de otra forma; algunos de los problemas fueron clasificados como policíacos y otros, como el desarrollo económico, se volvieron preocupaciones de otras oficinas gubernamentales.<sup>57</sup>

## II. Revisión de las políticas de seguridad nacional en el mundo occidental

Las políticas de seguridad han cambiado substancialmente durante este siglo. Las preocupaciones internas tuvieron inicialmente un peso significativo en su elaboración. Durante la Guerra Fría, las amenazas externas tomaron preeminencia; hoy en día, las

---

<sup>54</sup> Amos A. Jordan y William Taylor Jr., *American National Security: Policy and Process (Revised Edition)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 43-44.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 58-60.

<sup>56</sup> Paul Rogers, "Reviewing Britain's Security", *International Affairs*, 73(1997), p. 656.

<sup>57</sup> Cuando se piensa en políticas de seguridad por lo general se piensa en su parte militar, que consiste en coaccionar a los adversarios, defenderse de ataques de otras naciones. La política militar tiene, generalmente, dos componentes: la estrategia militar y la estructura de las fuerzas armadas. Pero es sólo una parte de la política de seguridad nacional. Si se es muy conservador se tiene que incluir, por lo menos, la estrategia diplomática que siempre deberá agotarse antes de recurrir al uso de la fuerza. Aun en tiempos de paz, la diplomacia sirve un fin específico para la seguridad, mantener la fuerza de las alianzas, conducir negociaciones internacionales que puedan ayudar a impulsar los intereses de la nación. También existe una política económica que influye en la seguridad, ésta se refiere al uso de sanciones económicas, la ayuda externa, las transferencias de armas convencionales y atómicas, la protección de industrias fundamentales y la reserva de recursos estratégicos que en muchos casos puede ser igual de determinante que el uso de la fuerza misma. Kaufman, McKintrick y Leney, *op.cit.*, pp. 18-22.

agendas son más eclécticas al tomar en cuenta algunos problemas internos, otros externos y quizás los más preocupantes, los conflictos transfronterizos. Si hacemos una revisión rápida de la evolución de las políticas de seguridad de diferentes estados esta tendencia queda entendida. Europa Occidental, durante la Guerra Fría, tuvo una preocupación principal: la amenaza soviética y el riesgo de una guerra entre las grandes potencias. Aunque hubo intentos de acercamiento entre Estados Unidos y la URSS en la década de 1970, la llegada de Mikhail Gorbachov al poder en la Unión Soviética en 1985 fue lo que marcó un rompimiento con las preocupaciones anteriores.

El decenio de 1980 estuvo dominado por discusiones sobre algún tipo de sistema europeo de seguridad que coincidiera con la integración económica. Algunas naciones buscaban retener a la OTAN en el continente (Gran Bretaña y Holanda), otras, particularmente Francia, buscaban la salida de las tropas estadounidenses y la creación de una identidad defensiva europea. La Guerra del Golfo y el conflicto yugoslavo hicieron patente la necesidad de mantener el liderazgo y armamento de Estados Unidos en el continente. Esta posición fue recalcada por la política de seguridad británica.<sup>58</sup>

Las dos posturas convergieron al darse cuenta, los europeos, de las capacidades de Estados Unidos en cuestiones de inteligencia y respaldo estratégico necesarios para su seguridad. Pese a ello, también se recalcó la urgencia de crear un pilar defensivo regional sólido<sup>59</sup> que pudiera enfrentar a las amenazas nuevas que estaban surgiendo, es

---

<sup>58</sup> Desde 1945 hasta 1990, las preocupaciones británicas por la Guerra Fría y las consecuencias de la pérdida de su imperio dominaron la agenda de seguridad. Pese a tener aspiraciones globales, los ingleses se centraron en la OTAN y en cultivar buenas relaciones con sus ex-colonias. Los cambios de 1989 recortaron el gasto en defensa y flexibilizaron al ejército dotándole de mayor capacidad en operaciones expedicionarias. No obstante, Gran Bretaña no ha respondido de modo tan entusiasta a los cambios en la seguridad europea; buscó perseguir, en gran medida, sus intereses nacionales y no innovar las formas de manejar la seguridad. Paul Rogers, art.cit., pp. 655-656.

<sup>59</sup> El miedo al nacionalismo y los conflictos étnicos ha sido confirmado por los conflictos yugoslavos y las guerras internas rusas. La proliferación de armas de destrucción masiva, la pérdida de control del arsenal soviético, la fuga de cerebros del este europeo son un gran desafío para Europa. La probabilidad de que estos conocimientos y armas estén en manos de grupos o estados disidentes, aquellos estados que se salen del orden establecido, inquieta a los líderes europeos. Tom Lansford, "The Triumph of Transnationalism: NATO and the Evolution of European Security after the Cold War", *The Journal of Strategic Studies*, 22(1999), núm. 1, pp. 1-2.

decir, los asuntos de seguridad "blandos" como la migración, la violación a los derechos humanos, el nacionalismo exacerbado, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.<sup>60</sup>

En el continente americano también se puede observar la transformación de la idea de seguridad. Canadá, actualmente una de las naciones que más ha impulsado la nueva agenda de seguridad, transitó de una posición netamente de Guerra Fría a una de vanguardia. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá fusionó elementos conservadores e innovadores en su política de seguridad. Por una parte hubo, en su política de seguridad, elementos de un internacionalismo liberal y de la idea de potencia media, pero incorporó ideas conservadoras en su elaboración.<sup>61</sup> Durante la década de 1980 comenzó a debatirse esta concepción clásica de seguridad canadiense.<sup>62</sup>

Alrededor de 1990 surgió el concepto de seguridad cooperativa, que duraría hasta 1994. Este concepto se basaba en la idea de la dependencia mutua entre las naciones y en la de la comunidad de estados.<sup>63</sup> A partir de 1995, esta idea se llevó más allá y surgió la doctrina de seguridad humana. Ésta supone una separación entre los intereses del estado y los de los individuos. La seguridad trasciende al estado y se concentra en los problemas que afectan al individuo, en donde quiera que esté, en su quehacer cotidiano, como la pobreza, los derechos humanos o la represión. Para Canadá, las políticas ambientales, comerciales y de desarrollo se volvieron facetas nuevas de la seguridad.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Escandinavia es un buen ejemplo de estos cambios, ha pasado de estar alertado por amenazas nucleares o convencionales a estar preocupado por movimientos nacionalistas, terrorismo, actividades ilícitas y amenazas ecológicas. Para varias de las naciones escandinavas, la pertenencia a la Unión Europea y a la OTAN se ha convertido en una cuestión de seguridad nacional. La estrategia escandinava ha sido no aislarse del resto de Europa para participar en los distintos esquemas de seguridad. Christine Ingebritsen, "Redefining National Security: Scandinavia Comes Out of the Cold", *The Journal of Strategic Studies*, v. 20, núm... 3, 1997, p. 27-44.

<sup>61</sup> El carácter estadocéntrico de las amenazas, la amalgama entre los intereses de seguridad del estado y los de la sociedad, y el predominio de la dimensión militar para responder a los retos de seguridad. Gervais y Roussel, art.cit., p. 31.

<sup>62</sup> Las limitaciones propias de su capacidad militar, la erosión de la posición central del Ministerio de Defensa en cuestiones de seguridad y las discusiones entre los pacifistas y los realistas forzaron el debate.

<sup>63</sup> Se piensa que existen intereses comunes que pesan más que los nacionales, es esencial cooperar para asegurar un futuro común. Por ello, la seguridad internacional se debe basar en problemas que impulsen la sobrevivencia de la humanidad en su totalidad, y no en la competencia y equilibrio de poderes.

### III. La política de seguridad nacional estadounidense

Sin duda, la política de seguridad estadounidense es el mejor ejemplo de esta transformación. Se ha modificado siguiendo los cambios internacionales y ha influido decisivamente en las políticas de sus aliados. El caso estadounidense es útil para entender la transformación en las percepciones de seguridad por ser una de las políticas más documentadas. Con la Guerra Fría, los temas de política exterior en Estados Unidos ganaron terreno, especialmente los asuntos militares y dejaron un poco al margen los problemas de la economía nacional.<sup>65</sup> Estados Unidos tendría que vivir en un estado de constante preparación para la guerra, contrariamente a la política tradicional reactiva de movilización ante cada crisis. Antes del siglo veinte, dominaba la idea de que la paz es el estado natural de las relaciones internacionales<sup>66</sup>, y era preferible no involucrarse en los problemas de los imperios autoritarios.

Pese a que la frase "seguridad nacional" surgió después de la Segunda Guerra Mundial, en los hechos ha sido una preocupación real desde el nacimiento de la Unión. En sus inicios las dos amenazas principales para la seguridad estadounidense fueron la preservación de la unión de los estados (las trece colonias)<sup>67</sup> y el respeto a las fronteras nacionales.<sup>68</sup> La primera era resultado de las discrepancias en el proyecto de nación entre sus forjadores (dimensión interna), mientras que la otra era producto del ámbito

---

<sup>64</sup> Gervais y Roussel, art.cit., pp. 35-47.

<sup>65</sup> Peter G. Peterson y James K. Sebenius, "The Primacy of the Domestic Agenda", en Graham Allison y Gregory Treverton (eds.), *Rethinking America's Security Policy*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1992, p. 58.

<sup>66</sup> Jordan y Taylor, *op.cit.*, pp. 46-48 y 60.

<sup>67</sup> La preocupación era la división que existía entre los estados de la unión que culminaría con la Guerra Civil en la década de 1860. Ernest R. May, "National Security in American History", en Allison y Treverton, *op.cit.*, pp. 94-96.

<sup>68</sup> El territorio estadounidense estaba rodeado por naciones hostiles –Gran Bretaña, Francia, México, España y las naciones indias–, el miedo por la seguridad de su territorio estaba sustentado en la realidad. Para el decenio de 1820, este temor se había aminorado gracias a las derrotas de sus enemigos, en 1812 vencieron a Gran Bretaña, España ya no era una potencia, las colonias americanas se habían independizado y la Francia revolucionaria había sido derrotada en Europa. La Doctrina Monroe, enunciada en 1823, fue un claro reflejo de estas preocupaciones. Extendió el concepto de seguridad hacia todo el continente; aunque Estados Unidos todavía no gozaba del poder necesario para hacerla efectiva.

internacional de la época (dimensión externa). Estas inquietudes se mantuvieron hasta el fin de la Guerra Civil en el siglo diecinueve.<sup>69</sup>

Una vez estable, Estados Unidos se preocupó por las amenazas que provenían del exterior. Retomó las ideas proclamadas en la Doctrina Monroe, básicamente "América para los americanos", que expresaba que la seguridad dependía de la ausencia de poderes extracontinentales inmiscuidos en la región.<sup>70</sup>

La crisis económica, resultado de la caída bursátil de 1929, cristalizó la vertiente interna de la seguridad: el miedo a la lucha de clases.<sup>71</sup> Las presidencias de Harding y Calvin Coolidge se enfocaron en los problemas internos como principales amenazas a la seguridad y promovieron el nacionalismo económico y el aislamiento internacional. Dominaba en el pensamiento estratégico de la época la idea de que la prosperidad económica nacional era garantía de seguridad. Evidentemente, la crisis de 1929, y las luchas que ésta pudo haber provocado, obligaron a reconsiderar la política anterior y buscar alternativas.<sup>72</sup> No cabe la menor duda de que las políticas populistas puestas en marcha por Franklin D. Roosevelt buscaban el crecimiento, en gran medida, para mantener la paz social.

Con la Segunda Guerra Mundial, la seguridad tomó un carácter netamente externo. En un principio se buscó proteger al "mundo libre" de los alemanes; ya derrotados éstos, el enemigo a vencer era el imperio soviético. Durante este período se acuñó el término de seguridad nacional. La seguridad estadounidense ya no radicaba sólo en su libertad o la del hemisferio, sino que se amplió para incluir a casi todas las

---

<sup>69</sup> Jablonsky, art.cit., p. 3.

<sup>70</sup> La meta era un hemisferio libre de la influencia de las potencias europeas, en donde Estados Unidos se comprometía a imponer el orden. Una política que impulsó Theodor Roosevelt y que culminó Franklin D. Roosevelt en la década de 1930. May, art.cit., pp. 97-98.

<sup>71</sup> Desde comienzos de siglo, los contrastes socioeconómicos generados por la industrialización y el incremento de la migración europea habían formado una clase obrera cada vez más consciente de sí misma. Surgió el miedo a la heterogeneidad de la sociedad estadounidense; éste explica la aparición de grupos racistas como el *Ku Klux Klan* y de leyes restrictivas y aislacionistas como el *National Origins Act* de 1924.

naciones del orbe. Este hecho fue evidente en la Guerra de Corea en 1951. La Doctrina Truman, declarada en 1947, era el marco para esta nueva política de seguridad; proponía la contención del poder soviético en Europa y en el Tercer Mundo. Esta política la desarrolló George Kennan y fue la base para la política de seguridad estadounidense por los siguientes veinticinco años. La fundación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte evidenció la institucionalización de la política de contención. No sólo tenía un componente militar, sino también económico reflejado en el Plan Marshall (1948) para la reconstrucción europea.<sup>73</sup>

Se buscó responsabilizar más a las Naciones Unidas de la paz mundial, creada para ello en 1945. Sin embargo, las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética se deterioraron vertiginosamente paralizando a la ONU. La imposibilidad de Gran Bretaña de asumir sus compromisos en Europa --la crisis griega-- forzó a Estados Unidos a tomar su lugar y tener que comprometerse con Europa Occidental.<sup>74</sup> La nueva situación internacional obligó a Estados Unidos a organizar de manera más eficiente las instituciones relacionadas con la seguridad nacional.<sup>75</sup>

El país no sólo se había convertido en un actor importantísimo en el ámbito internacional, sino también había diversificado las herramientas a su alcance: ayuda económica, iniciativas diplomáticas y fuerza militar. Dentro de esta lógica, en 1947, el Congreso pasó el *National Security Act (NSA)*. Esta legislación fue fundamental para crear lo que después sería llamado el "Estado de seguridad nacional". Básicamente,

---

<sup>72</sup> El aislamiento había sido útil mientras las amenazas externas eran pocas y el interés de Estados Unidos estaba orientado a la consolidación de la nación, específicamente su expansión continental y su crecimiento económico. Jablonsky, art.cit., p. 3-5.

<sup>73</sup> May, art.cit., pp. 99-101.

<sup>74</sup> Es necesario recordar que la base de poder estadounidense no había sido dañada durante la guerra, su poder económico y militar no sólo estaba intacto, sino que había salido fortalecido. Michael Mandelbaum, "The United States 1945-1980: The Natural History of a Great Power", en Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 132-143.

<sup>75</sup> En un principio se pensó que Estados Unidos podría regresar a su aislamiento y desmovilizar rápidamente sus tropas. Esto último fue hecho con gran celeridad, el día de la victoria (V-J Day) existían aproximadamente ocho millones de hombres en las fuerzas armadas, para julio de 1946 había 1.8 millones de hombres y para 1947 se había reducido a 1.4 millones. Jordan y Taylor, *op.cit.*, p. 60.



promovía la coordinación de las diferentes organizaciones mediante la creación de un mando centralizado de las fuerzas armadas (*Joint Chiefs of Staff—JCS*). Preveía la creación de una agencia de inteligencia de civiles, la *CIA (Central Intelligence Agency)*<sup>76</sup> y una agencia coordinadora de los diferentes servicios de inteligencia: *National Security Agency* (creada hasta 1952). Probablemente, uno de los legados más importantes de esta legislación fue la creación del *National Security Council (NSC)*, un órgano asesor del Ejecutivo que llegó a competir seriamente con el Departamento de Estado en la formulación de la política exterior.<sup>77</sup> Otro resultado fue el establecimiento del Departamento de la Defensa en 1949, con un civil a la cabeza, que coordinaría los asuntos y la dirección de los distintos sectores de las fuerzas armadas (*defense establishment*) y de sus presupuestos.<sup>78</sup>

Este reordenamiento provocó un incremento en el gasto en defensa estadounidense. Aunado a esto, en 1950 surgió un documento fundamental para la política de seguridad estadounidense: el *NSC-68*.<sup>79</sup> Este memorándum, escrito por el *NSC*, sentaba las reglas para la política futura de seguridad y promovía una visión incluyente de la seguridad nacional. Hacía explícita la amenaza en la que se había convertido la Unión Soviética, así como la necesidad de proteger a cualquier región de ella y evitar que las naciones cayeran en su esfera en una especie de efecto dominó.

Para Dwight D. Eisenhower y su Secretario de Estado, John F. Dulles, era urgente llegar a un equilibrio en el gasto militar, esto lo propusieron en su política "New Look". Ésta tenía como objetivo reducir los costos de la seguridad nacional; en opinión de

---

<sup>76</sup> La capacidad de la inteligencia estadounidense fue muy criticada como insuficiente después del ataque de los japoneses a Pearl Harbor.

<sup>77</sup> Jablonsky, art.cit., pp. 14-21.

<sup>78</sup> Boll, *op.cit.*, pp. 57-62.

<sup>79</sup> El *NSC-68* guió la política estadounidense, en gran medida, hasta la década de 1990. Una buena revisión de su legado se encuentra en Paul H. Nitze, "Grand Strategy Then and Now: NSC-68 and its Lessons for the Future", *Strategic Review*, 22(1994), pp. 12-19. Cabe recordar que Nitze fue el principal autor de este documento en 1950.

Eisenhower era muy gravoso estar listos para todo tipo de amenazas.<sup>80</sup> El Presidente promovió entonces topes presupuestales para el gasto en defensa. Sin embargo, la guerra de Corea forzó a que estos proyectos no se llevaran a cabo. Esta guerra también proyectó la política de contención hacia Asia y Oceanía, lo que trajo graves consecuencias para Estados Unidos en la década siguiente.

En opinión del Presidente John F. Kennedy, el Tercer Mundo sería la nueva víctima del comunismo. Había una creencia generalizada de que era necesario brindar beneficios económicos a estos países para mantenerlos como aliados.<sup>81</sup> Prevalecía en la Casa Blanca una percepción de debilidad creciente frente a la Unión Soviética<sup>82</sup>; para revertir esta tendencia, Kennedy retiró los topes presupuestales para el gasto en defensa. El Secretario de Defensa, Robert McNamara, y el Presidente propusieron la idea de la "respuesta flexible" como estrategia militar. Querían crear unas fuerzas armadas que pudieran adecuarse a cualquier tipo de conflicto, y tener otras opciones más allá de la destrucción masiva (*Mutually Assured Destruction* o *MAD*).<sup>83</sup>

El fracaso estadounidense en Vietnam, el triunfo de la Revolución Cubana y la subsecuente presencia de la Unión Soviética en el continente americano llevaron a repensar la política de seguridad y volverla más modesta. En 1969, surgió la Doctrina Nixon, que si bien reconocía la vigencia de Estados Unidos como guardián del "mundo libre", le permitía intervenir únicamente en casos de crisis extremas, específicamente ataques nucleares. Además, cada estado tendría que hacer más por su propia defensa.

---

<sup>80</sup> No hay que olvidar las metas que tenían varias de las organizaciones participantes en la defensa de Estados Unidos. Por ejemplo, la OTAN tenía que estar preparada para llevar a cabo dos guerras y media al mismo tiempo. El gasto creciente amenazaba con poner en entredicho el poderío económico estadounidense. Además, Eisenhower no creía que la población estuviera dispuesta a solventar los sacrificios para mantener ese grado de preparación. El riesgo que se corría era que los ciudadanos presionaran hacia el aislamiento de nuevo.

<sup>81</sup> De esta manera se explican los proyectos de asistencia económica y militar hacia el Tercer Mundo, así como la participación de Estados Unidos en Vietnam y el sudeste asiático en general. Mandelbaum, art.cit., pp. 173-179.

<sup>82</sup> La reciente independencia de África y el subdesarrollo persistente en Asia y América Latina parecían crear espacios propicios para movimientos pro-soviéticos.



De igual forma, la Doctrina enfatizaba la necesidad de recortar el margen geográfico de acción de la política de seguridad estadounidense y concentrarse en las regiones más cercanas. Otra consecuencia de la Guerra de Vietnam fue la participación del Congreso en la supervisión de la política de seguridad.<sup>84</sup>

Durante la década de 1970, la distensión se convirtió en la estrategia de seguridad. Regresó la preocupación por la economía nacional, no sólo por razones de política interna, sino como sustento para la seguridad del mundo.<sup>85</sup> El Presidente James Carter tuvo que responder a problemas internacionales muy distintos —una recesión internacional y problemas con el suministro internacional de petróleo. Por ello, su política de seguridad tuvo un matiz económico mucho más fuerte que en el pasado. Si bien anteriormente la política de seguridad había estado basada en consideraciones ideológico-políticas, la Doctrina Carter respondía a preocupaciones económicas.<sup>86</sup>

El consenso que había existido alrededor de la naturaleza de la seguridad nacional se estaba erosionando seriamente. Se reevaluó el origen de las amenazas, surgieron voces que buscaban llamar la atención a problemas fuera del ámbito político-militar: económicos, ambientales y de derechos humanos.<sup>87</sup> Dentro de esta tendencia a desmilitarizar la política de seguridad estadounidense, el Presidente Carter fortaleció su rama diplomática.<sup>88</sup> A pesar de este esfuerzo, el Presidente tuvo que revalorizar la

---

<sup>83</sup> La crisis de los misiles sirvió como advertencia del riesgo que se corría al poner todo el peso de la defensa en las armas nucleares. Jordan y Taylor, *op.cit.*, pp. 70-72.

<sup>84</sup> Se crearon comités de supervisión de las agencias de inteligencia y de los presupuestos, y se aprobó legislación que limitó los poderes del Ejecutivo. Específicamente, la *War Powers Act* establecía un límite al tiempo que podían estar desplegadas las tropas estadounidenses en el exterior sin consentimiento del Congreso.

<sup>85</sup> May, *art.cit.*, p. 101.

<sup>86</sup> La protección de los estados petroleros en el Golfo Pérsico fue central para esta doctrina. Mandelbaum, *art.cit.*, p. 188.

<sup>87</sup> El respeto a los derechos humanos se convirtió en un objetivo de la política de seguridad de Carter; no sólo le dio un gran impulso dentro de ella, sino que vinculó la transferencia de armas al exterior —reducidas de por sí en el Tercer Mundo— con políticas de promoción de los derechos humanos.

<sup>88</sup> Los Tratados Torrijos-Carter, Campo David y SALT II son ejemplos del empuje dado a la diplomacia.

participación activa de Estados Unidos en los conflictos internacionales a raíz de las crisis que pusieron en duda el poder estadounidense.<sup>89</sup>

La llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos representó el regreso de la mano dura en materia de seguridad. Ante una creencia -errónea- sobre la supuesta superioridad de la Unión Soviética, Reagan invirtió de nuevo en una carrera armamentista. Después de la recesión de la década anterior, era urgente sanear la economía nacional; una vez estabilizada ésta, restituyó las transferencias de armas a países del Tercer Mundo para resistir la amenaza soviética, una práctica minimizada durante la era Carter.<sup>90</sup> Dos de las decisiones de Reagan con relación a la política de seguridad tuvieron consecuencias desastrosas para América Latina: su respuesta al conflicto en Centroamérica y su decisión de agregar el narcotráfico en la agenda estadounidense de seguridad. Estos dos temas se analizarán al final de este capítulo.

#### IV. América Latina y la política de seguridad nacional estadounidense

Una de las metas principales de Estados Unidos en la posguerra fue impedir la presencia de la Unión Soviética y el comunismo en el continente. En otras palabras, evitar que el equilibrio de fuerzas y de ideologías en la región le fuera desfavorable –fin perseguido desde la Doctrina Monroe. Consecuentemente, el gobierno estadounidense se alió, en más de una ocasión, con regímenes autocráticos y represores pero capaces de garantizar la estabilidad en la zona.

La Revolución Cubana y su alianza con la Unión Soviética complicaron la relación entre Estados Unidos y América Latina. De igual manera, en la década de 1980, los esfuerzos centroamericanos por trazarse un camino propio y la presencia de fuerzas

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, la invasión soviética a Afganistán, la caída del Shah y la toma de rehenes estadounidenses en Irán. Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKintrick y Thomas J. Leney, "Appraising U.S. National Security Policy", en Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKintrick y Thomas J. Leney (eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, Lexington Mass., Lexington Books, 1985, pp. 564-566.

<sup>90</sup> Kaufman, McKintrick y Leney, art.cit., pp. 567-569.

revolucionarias pusieron en entredicho la autoridad estadounidense en la región. La revolución nicaragüense, la política exterior activa mexicana hacia Cuba y Centroamérica, las guerras civiles en Guatemala y El Salvador, y el apoyo tácito de Cuba a estos movimientos produjeron una de las crisis más graves en la región.

Latinoamérica siempre ha sido vital para mantener la seguridad nacional de Estados Unidos. Pese a ello, dentro de la agenda de la política exterior de las élites estadounidenses, la región ha gozado de baja prioridad. Esto es reflejo del aislamiento relativo que la zona mantuvo frente a los acontecimientos internacionales, del gran desequilibrio de poder entre el sur y el norte, y del desfase entre los intereses de seguridad estadounidenses y los latinoamericanos.<sup>91</sup> Fuera del caso cubano, Latinoamérica no participó realmente en la Guerra Fría del lado soviético; su pertenencia al círculo de influencia estadounidense rara vez fue cuestionada. Cuando algún estado buscó alejarse del camino establecido fue corregido rápidamente—Guatemala 1954, Chile 1973. Las décadas de 1960 y de 1980 fueron años de atención hacia la región por la real, o imaginaria, presencia de un poder distinto a Estados Unidos en el hemisferio.<sup>92</sup>

Los intereses principales de Estados Unidos en la región, como ya se dijo, son mantener el orden y la paz en el flanco sur para poder actuar despreocupadamente en otras áreas. De igual forma, existen intereses económicos que proteger, como el petróleo, las materias primas y los mercados de consumo e inversión.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Augusto Varas, "Post-cold War Security Interests and Perception of Threats in the Western Hemisphere" en Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (eds.), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*, Coral Gables, University of Miami, 1994, pp. 3-5.

<sup>92</sup> Es necesario recalcar que el desinterés de ninguna manera equivale a inactividad, ni tampoco significa que estos periodos se caracterizaran por estabilidad y prosperidad en la región, simplemente Estados Unidos no se sentía amenazado por la situación en el hemisferio. Susan Kaufman Purcell, "The U.S. and Regional Conflicts: Paper 1. U.S. Policy towards Latin America after the Cold War", *America's Role in a Changing World, Part 1*, Adelphi Papers núm., 256, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1990-91, pp. 74-76. Lars Schoultz, "U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues", en Schoultz, Smith y Varas, *op.cit.*, pp. 35-37.

<sup>93</sup> Cabe señalar que existen muchas opiniones encontradas acerca de la importancia, en cuanto a recursos naturales, de Latinoamérica para la seguridad estadounidense. Jordan y Taylor, *op.cit.*, pp. 445-447.

#### a) El conflicto centroamericano en la década de 1980

La crisis en Centroamérica puede ser explicada por un sin fin de causas, que no son objeto de estudio de este trabajo. Lo cierto es que hace veinte años los pequeños países de la región acapararon, de forma inusitada, la atención de la política exterior y de seguridad estadounidenses. La crisis política centroamericana amenazaba a la estabilidad de varios gobiernos de la región. Surgieron guerrillas de orientación marxista que buscaban derrocar a sus respectivos gobiernos. La presencia de los sandinistas en Nicaragua era el otro elemento desestabilizador.<sup>64</sup> Estos sucesos no sólo desestabilizaron sus respectivas naciones, sino pusieron en entredicho la estabilidad de toda Centroamérica. El surgimiento de la guerrilla en El Salvador y Guatemala; el endurecimiento de los gobiernos guatemalteco, salvadoreño, hondureño y costarricense; el apoyo cubano-soviético al gobierno sandinista en Nicaragua; el movimiento de refugiados en toda la zona y la política estadounidense hacia Centroamérica generaron un clima de enemistad, rencor y de gran volatilidad que pudo haber llevado a un enfrentamiento mucho mayor.

La crisis la manejaron tres Presidentes de Estados Unidos, aunque la parte álgida le tocó a Reagan; el conflicto comenzó con Carter y terminó con George Bush. A Carter le correspondió dar la primera respuesta a los dos conflictos de la región: Nicaragua y El Salvador.

La debilidad de Somoza y su pérdida de apoyo popular fueron las primeras señales para el mundo de que las cosas andaban mal en la región. Su caída en el verano de 1979, mediante una revolución de izquierda, llevó a Estados Unidos a reevaluar su política de seguridad. La respuesta estadounidense fue tardía y no dejó otra opción que reconocer al nuevo gobierno nicaragüense de facto. De hecho, bajo el gobierno de

Carter, la estrategia estadounidense consistió en buscar acercamientos con los sandinistas para evitar que acabaran siendo parte de la esfera de influencia cubana, y por ende, de la soviética.

Ante la experiencia en Nicaragua, al ver los primeros rastros de conflicto en El Salvador, Estados Unidos respondió velozmente. La inestabilidad salvadoreña se convirtió en un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, éste no podía darse el lujo de permitir el éxito de otra revolución en Centroamérica. Aún así, el gobierno de Carter impulsó una reforma social y política en el país para evitar un cambio violento, y no apoyó las estrategias militares. Carter dejó muy claro que las razones de la inestabilidad no eran infiltraciones comunistas, sino las profundas desigualdades en la sociedad salvadoreña.<sup>95</sup> Sin embargo, las políticas de Carter en la región no fueron muy eficaces para controlar y limitar la crisis.

Al tomar Ronald Reagan posesión en 1981, Nicaragua seguía bajo el dominio sandinista y, aunque El Salvador tenía un Presidente civil apoyado por Estados Unidos, Napoleón Duarte, el conflicto seguía latente y aparecía la guerrilla opositora. La guerrilla guatemalteca estaba ganando terreno frente a los gobiernos militares; ni Honduras ni Costa Rica tenían conflictos políticos internos pero estaban viviendo una crisis económica seria; en Granada, la retórica anti-yanqui aumentaba con el tiempo y se planeaba construir un aeropuerto con asistencia cubana. En medio de todo esto la Cuba castrista seguía activa en la región.

---

<sup>94</sup> Jennie K. Lincoln, "Central America: Regional Security Issues", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies; Challenges for 1980s*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 195 y 199.

<sup>95</sup> Propuso una serie de reformas: reforma agraria, nacionalización de la banca y de las industrias exportadoras de café, algodón y azúcar; así como una reforma política que limitara el poder de la extrema derecha, representada por las Fuerzas Armadas, y permitiera la participación de otras corrientes dentro del juego político. Lars Schoultz, *National Security and United States Policy towards Latin America*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1987, pp. 40-47.

Los nuevos funcionarios en la Casa Blanca enmarcaron estos conflictos dentro del enfrentamiento Este-Oeste.<sup>96</sup> El nuevo jefe del Ejecutivo rompió tajantemente con la política de Carter, que buscaba el respeto a los derechos humanos en el hemisferio, en el que Reagan percibía una expansión importante del comunismo. Para evitar esta posibilidad, se reanudaron los vínculos con los regímenes autoritarios de la región, después del alejamiento impulsado por Carter. Estados Unidos estaba decidido a enfrentar directamente a los soviéticos en el continente. En su opinión, era necesario apoyo tanto militar como económico. Dentro de este marco surgió la Iniciativa para el Caribe (*Caribbean Basin Initiative* o *CBI*), que otorgaba algunas preferencias comerciales y asistencia económica para algunos países de la región.<sup>97</sup>

El peligro de esta expansión, en opinión de amplios sectores del gobierno estadounidense, era que "las piezas del dominó se estaban cayendo" y que México y Panamá podrían ser los siguientes<sup>98</sup>, las únicas dos naciones en las que Estados Unidos parecía tener un interés estratégico o geopolítico real, la primera por compartir una frontera y la segunda por el Canal. Aunque existía un miedo real a que los problemas en El Salvador y Nicaragua contagiaran al resto de la región, parece que lo que orilló a Estados Unidos a involucrarse en Centroamérica no era tanto defenderla de la Unión Soviética, sino la necesidad de reafirmar su hegemonía en la región e impulsar una política de contención para asegurar la paz mundial.<sup>99</sup> Centroamérica se convirtió en un interés vital para Estados Unidos.

La política de seguridad del Presidente Reagan se cimentó en dos pilares. Por una parte estaba la ayuda financiera y militar para aquellos grupos armados que se

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 48-50. Lincoln, art.cit., p. 209.

<sup>97</sup> Michael J. Kryzaneck, *U.S.-Latin American Relations*, 3ª ed., Westport, Praeger, 1996, pp. 91-100.

<sup>98</sup> Constantine C. Menges, *Inside the National Security Council*, Nueva York, Simon and Schuster, 1988, p. 48.

<sup>99</sup> Schoultz, *op.cit.*, pp. 270-295.

enfrentaran a regímenes pro-soviéticos –Doctrina Reagan<sup>100</sup>, y por otra, la promoción de la democracia en el hemisferio.<sup>101</sup> En ningún caso fue tan obvia esta política como en Nicaragua. En este país se estrenó la Doctrina Reagan, al apoyar económica y militarmente a grupos rebeldes, opuestos a los sandinistas, llamados *contras*. El gobierno estadounidense negoció con el gobierno hondureño para que le permitiera establecer bases rebeldes en ese territorio. Con la excusa de que en Nicaragua se estaba entrenando a la guerrilla salvadoreña, los sandinistas se convirtieron en una amenaza para la región.<sup>102</sup> El apoyo a los *contras* presionaba militarmente a Nicaragua para que desistiera de brindar ayuda a otros rebeldes centroamericanos.

También buscó impulsar la transición democrática en Nicaragua, sobre todo para apaciguar las presiones del Congreso estadounidense. Se condicionó la negociación con los sandinistas a que hubiese elecciones democráticas. Así, era casi imposible que los sandinistas negociaran con países de la región, ya que ningún acuerdo sería apoyado por el gobierno de Reagan si no incluía elecciones libres en Nicaragua. Estados Unidos asumía así, el derecho de calificar la validez del proceso electoral.

Una estrategia similar se siguió en El Salvador. Por una parte, preservar la democracia significó mantener en el poder a Napoleón Duarte, que representaba el centro político. Sin embargo, nunca se reconoció la fuerza política de la izquierda, impidiendo así que formara parte de la lucha legítima por el poder. La otra cara de la política fue la constante y creciente ayuda militar que otorgó el gobierno de Reagan a El Salvador. El mismo gobierno de Duarte basó su estrategia contrainsurgente en esta

---

<sup>100</sup> Mark N. Katz, "Beyond the Reagan Doctrine: Reassessing U.S. Policy Toward Regional Conflicts", *The Washington Quarterly*, invierno (1991), p. 169.

<sup>101</sup> Thomas Carothers, "The Reagan Years: 1980's", en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 90.

<sup>102</sup> En sus memorias, Constantine Menges, encargado de Latinoamérica en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, hace una descripción muy detallada de cómo se fue creando la política de seguridad estadounidense hacia la región. Es un claro ejemplo de las exageraciones en las que cayeron los funcionarios estadounidenses, así como de los dos ejes que guiaban dicha política. Menges, *op.cit.*, pp. 54-130.



ayuda política, militar y económica.<sup>103</sup> El objetivo era impedir que la guerrilla salvadoreña (FMLN) llegara al poder, lo cual se logró, aunque no se derrotó militarmente a los insurgentes. La guerrilla siguió siendo un elemento desestabilizador para el sistema político salvadoreño. El apoyo hacia las fuerzas armadas salvadoreñas sirvió, en gran medida, para fortalecer a una de las instituciones más antidemocráticas del país; además, las dotó con la infraestructura necesaria para llevar a cabo una represión brutal a lo largo del país.<sup>104</sup> Al final del gobierno de Reagan, El Salvador estaba casi en la misma situación que al principio, una guerra civil que parecía no tener fin.

Honduras no tenía conflictos graves internos, pero al considerársele el lugar idóneo para establecer bases militares para las operaciones antisandinistas, se volvió parte del conflicto. Washington tuvo que invertir tiempo, atención y dinero para convencer al gobierno hondureño de tolerar a los contras. Estados Unidos estableció una presencia militar semipermanente en el país, con ejercicios militares conjuntos de los dos países para proteger a Honduras en caso de un ataque sandinista. Oficialmente, el fin era apoyar al gobierno civil, pese a ello, los militares hondureños siguieron manteniendo su papel de árbitro en el escenario político y cedieron muy poca autoridad a los civiles. Al igual que en El Salvador, esta política de Reagan sirvió para fortalecer a las fuerzas autoritarias tradicionales y no para transformar las estructuras políticas del país.<sup>105</sup> Ante todo, la política hacia Honduras estuvo basada en el papel que podía desempeñar contra el sandinismo y no en los problemas reales de la nación.

En el caso guatemalteco, Estados Unidos se mantuvo relativamente al margen. Aún así, su forma de comprender la inestabilidad en Guatemala fue la misma que en el resto de la región. La guerra civil que existía en el país era resultado de las infiltraciones cubano-soviéticas y no de las profundas desigualdades de la sociedad guatemalteca. La

---

<sup>103</sup> Lincoln, art.cit., p. 209.

<sup>104</sup> Carothers, art.cit., pp. 95-97.



receta fue también la misma: promover la ayuda militar, política y económica. Cabe mencionar que el gobierno de Reagan presionó para que los militares mejoraran su historial en cuestiones de derechos humanos.<sup>106</sup> Con la transición a un gobierno civil, en 1983, Estados Unidos liberó más fondos, principalmente para ayuda militar. Reagan justificó esta asistencia porque ayudaría en la transición democrática ya que le mostraría a las élites guatemaltecas los beneficios del gobierno civil.<sup>107</sup> Aunque se derrotó a la guerrilla, el costo humano fue altísimo para el país, no sólo por las vidas perdidas, sino por la cantidad de desplazados que produjo en forma de refugiados —uno de los factores que involucró a México en la crisis.

#### b) El narcotráfico en la década de 1980

El otro gran tema que dominó la agenda de seguridad estadounidense frente a América Latina en la década de 1980 fue el del narcotráfico. El 8 de abril de 1986, el Presidente Reagan firmó un decreto de seguridad nacional en el que se designaba al tráfico internacional de narcóticos como una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos.<sup>108</sup> En otras palabras, el narcotráfico ponía en entredicho el bienestar económico y físico de la nación. Este hecho tuvo graves consecuencias para la relación entre ese país y Latinoamérica, que más adelante se revisarán; sin embargo, también significó una nueva forma de comprender las amenazas a la seguridad nacional.

No fue sorprendente la preocupación del gobierno por el narcotráfico, puesto que desde principios de siglo había buscado maneras de suprimir la llegada de estupefacientes a su territorio. La novedad residía en cómo se enmarcaba el problema: al

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 97-100

<sup>106</sup> Las juntas militares guatemaltecas tuvieron una pésima actuación en materia de respeto a los derechos humanos, sobre todo con respecto a los indígenas. Desde la presidencia de Jimmy Carter, Guatemala había dejado de recibir asistencia y armamento estadounidenses por su reticencia a respetar los derechos humanos. Lincoln, art.cit., p. 200.

<sup>107</sup> Carothers, art.cit., pp. 100-102.

<sup>108</sup> National Security Decision Directive (NSDD) No. 221.

considerársele de seguridad nacional se corría el riesgo de olvidar su carácter criminal-policíaco y se abría la posibilidad de buscar una respuesta militar.

Sin duda hubo presiones internas que motivaron esta decisión, pero existían también otras razones de peso que hacían parecer al narcotráfico como amenaza para la seguridad de Estados Unidos; era un reto de esa naturaleza en la medida que afectaba a las naciones latinoamericanas. El narcotráfico, al generar la corrupción de autoridades mina la capacidad de los estados para mantener el orden público y la integridad física de sus ciudadanos<sup>109</sup>, pone en entredicho las estructuras del poder político y genera violencia. En algunas de las zonas productoras los narcotraficantes han llegado a suplantar al estado, imponen su ley, otorgan "beneficios" a los pobladores y se disputaban con los gobiernos central el control sobre el territorio a los gobiernos centrales.<sup>110</sup> Los estados inseguros no son buenos aliados en un sistema de alianzas como el que buscan los estadounidenses. Además, uno de los intereses de Estados Unidos ha sido mantener la estabilidad en la región, misma que debilitan los narcotraficantes.

En el ámbito interno, el creciente consumo significaba menor productividad laboral y una desviación de recursos económicos hacia propósitos no productivos. El mercado ilícito genera delincuencia y violencia restándole poder a la autoridad legítima y fragmentando el estado de derecho.<sup>111</sup> El narcotráfico, por ser un fenómeno transnacional, viola las fronteras y la soberanía territorial de los estados. En conclusión, la inclusión del narcotráfico en la agenda de seguridad nacional se justificaba porque:

Al igual que el territorio, los valores apreciados, las instituciones fundamentales y la vitalidad de la nación deben ser protegidos. Estos intereses nacionales vitales

---

<sup>109</sup> Donald J. Mabry y Raphael Perl, "Concluding Observations and Policy Recommendations", en Donald J. Mabry, *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, p. 151.

<sup>110</sup> Richard B. Craig, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Mabry, *op.cit.*, p. 30.

son puestos en peligro directamente por las actividades del bajo mundo de las drogas. Aunque este reto a la seguridad no se manifiesta de forma tradicional, las consecuencias pueden ser igualmente serias. Los métodos indirectos e invisibles de subversión hacen de las drogas una amenaza especialmente difícil de combatir para las fuerzas de seguridad.<sup>112</sup>

Aun tomando esto en consideración, no se puede dejar de lado que el narcotráfico es también un problema de salud pública, un problema relacionado con la pobreza, la falta de oportunidades y el subdesarrollo. Olvidarlo impide que se solucionen las raíces del problema. Reducir el narcotráfico a una cuestión de seguridad conlleva el riesgo de ignorar su carácter social y criminal. Como se verá a continuación, enfrentar al narcotráfico mediante una estrategia militar no sólo no conduce a resultados exitosos, sino que pone en riesgo a la institución encargada de velar por la seguridad nacional, al acercarla demasiado a la corrupción y la degeneración que produce.

Desde el siglo diecinueve, el consumo de narcóticos se fue expandiendo entre la población estadounidense. No obstante, no fue hasta que Estados Unidos tomó el control de las Filipinas (1898) que comenzaron los primeros intentos por regular y prohibir el uso de drogas, sobre todo del opio y sus derivados.<sup>113</sup> En el continente americano, los movimientos reformistas, a principios del siglo veinte, comenzaron a buscar reglamentar el uso y la distribución de los narcóticos. La solución propuesta era evitar que los adictos tuvieran acceso a ellos, para lo que se necesitaba limpiar a la nación de estas

---

<sup>111</sup> Donald J. Mabry, "Narcotics and National Security", en Mabry, *op.cit.*, pp. 4-6.

<sup>112</sup> Michael J. Dziedzic, "The Transnational Drug Trade and Regional Security", *Survival*, 31(1989), núm. 6, 1989, p. 534.

<sup>113</sup> En 1905, Estados Unidos decidió sancionar el uso del opio en Filipinas por el daño físico que producía. La política se centraba en prohibir la venta de opio. No fue muy fructífera por la falta de infraestructura y porque era evidente que se necesitaba de la cooperación internacional para frenar el flujo de narcóticos. En 1909 se llevó a cabo una conferencia internacional en Shanghai, convocada por Estados Unidos, para buscar formas de frenar el comercio del opio. Esta reunión fue el inicio de la política multilateral contra las drogas estadounidense. Cf. David F. Musto, "The Global Drug Phenomenon: Lessons from History and Future Challenges", en Raphael F. Perl (ed.), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 1-5 y "The Origins of Inter-American Drug Control", en William O. Walker III, *Drugs in the Western Hemisphere*, Wilmington, Jaguar Books, 1996, pp. 51-55.

substancias aún legales.<sup>114</sup> Se asoció el consumo y la distribución de las drogas con las minorías inmigrantes; de este modo, desde el inicio se enfatizó el origen externo del problema. Una percepción que se mantiene vigente hasta nuestros días.

Para la década de 1920, la política contra las drogas se había institucionalizado. Se crearon varias oficinas para impedir el narcotráfico y prohibir la venta de alcohol. En 1930, mediante legislación federal, se creó el *Federal Bureau of Narcotics (FBN)* en el Departamento del Tesoro; a partir de ese año, y bajo el liderazgo de Harry J. Anslinger, la FBN fue la agencia encargada de coordinar los esfuerzos de la lucha contra el narcotráfico.<sup>115</sup> Desde entonces, Estados Unidos ha seguido una estrategia basada en evitar que la droga entre a su territorio, por medio de su interceptación y la erradicación de cultivos en los países productores. Pese a que en un principio gran parte de las drogas provenían de Asia, Latinoamérica también comenzó a participar, de forma considerable, en el mercado. Evidentemente, Estados Unidos comenzó a presionar a las naciones del hemisferio para que controlaran la producción de narcóticos en sus territorios. Resultaba más productivo concentrarse en la región, pues no sólo existía un contrabando importante por la cercanía geográfica, sino que Estados Unidos gozaba de suficiente poder en la zona como para avanzar sus políticas.

Para 1961, Estados Unidos tenía medio siglo de experiencia en la lucha contra las drogas, sin haber logrado grandes avances. Ese mismo año se ratificó la *Single Convention on Narcotic Drugs*, un instrumento que incluía los acuerdos internacionales previos. Mediante este instrumento se llegó a un consenso para atacar la oferta de drogas. A partir de esta convención, el control de las drogas empezó a perfilarse como un

---

<sup>114</sup> En 1906 se aprobó el *Pure Foods and Drugs Act* como un primer intento por regular la venta de tónicos y medicinas que contuvieran narcóticos. En 1914 se aprobó el *Harrison Act*, que se volvió la espina dorsal de la legislación federal contra las drogas. Restringir el acceso de drogas a la población estadounidense se volvió una función de la burocracia gubernamental. Douglas Clark Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control. United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Mabry, *op.cit.*, p. 14-17.

<sup>115</sup> William O Walker III, "U.S. National Foreign Policy in the Twentieth Century: An Analytical Overview", en Perl, *op.cit.*, pp. 11-14.

asunto de seguridad nacional e internacional.<sup>116</sup> En Washington, esto se tradujo en presiones diplomáticas a los países productores. Fue el comienzo de la frustración del gobierno estadounidense pues no pudo evitar que las drogas siguieran entrando a su territorio.

Para recalcar su énfasis en la responsabilidad de los países de tránsito, Estados Unidos lanzó la "Operación Interceptación" en contra de México; aunque no rindió grandes frutos en cuanto a la cantidad de droga incautada, sí dejó en claro que México debía hacer un mayor esfuerzo para controlar su producción y evitar que la droga llegara a la frontera común.

En la década de 1970, el Congreso estadounidense comenzó a tomar parte en la política contra las drogas al crear un comité para su vigilancia (*House Select Committee on Narcotics Abuse and Control*). Este comité buscó militarizar la lucha contra el narcotráfico y crear criterios para calificar el desempeño de los países productores. Otro desarrollo de la década fue la creación de la *Drug Enforcement Agency (DEA)*, que substituyó al antiguo FBN y que se encargaría de fomentar una política más agresiva de prohibición de las drogas.

Cuando comenzó el decenio de 1980, Estados Unidos se propuso transformar su política contra las drogas y, sobre todo, sus operaciones en el hemisferio. El asesinato de un agente de la DEA en México, a manos de narcotraficantes, y el consecuente escándalo de corrupción, en 1985, colocó al tráfico de drogas en México en el centro de la opinión pública de las dos naciones. El consumo de drogas en Estados Unidos aumentaba y era un problema real en los barrios pobres, en donde generaba crimen, violencia y miedo. Para 1986, la preocupación por el tráfico y consumo de drogas había desplazado al comunismo en las encuestas de opinión pública.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p 24.

<sup>117</sup> Queiser Morales, art.cit., p. 148.

Estos hechos motivaron un endurecimiento por parte del gobierno estadounidense. Una de las respuestas fue la firma del decreto de seguridad nacional, que ya se mencionó. Otra, que hasta la fecha genera gran desaprobación internacional, fue la estrategia adoptada por el Congreso mediante el *Anti-Drug Abuse Act* de 1986. Esta legislación estableció lineamientos de política para el Ejecutivo en la lucha contra el narcotráfico, así como aumentos presupuestales para apoyar a los países productores en su lucha contra el narcotráfico.<sup>118</sup> Lo más importante de esta legislación fue la vinculación que se hizo entre la cooperación internacional con la política estadounidense y el acceso a la ayuda financiera para otros rubros (proceso de certificación). Para saber quién había cooperado y quién no, se obligó al Ejecutivo a presentar un informe acerca de la cooperación internacional que luego sería revisado por el Legislativo.<sup>119</sup> Otra consecuencia fue el llamado a que las fuerzas armadas se involucraran más en la parte operativa de la política contra las drogas, una participación a la que las fuerzas armadas en Estados Unidos se han resistido, aunque poco a poco participan más en la política, sobre todo con el fin de la Guerra Fría.<sup>120</sup>

Pese a este endurecimiento, la "guerra" en contra de las drogas no tuvo resultados significativos más allá de generar fricciones entre América Latina y Estados Unidos. Se hizo muy poco por reducir la demanda de drogas en Estados Unidos. Tampoco se resolvieron los problemas de coordinación entre las diferentes agencias que participaban en la estrategia antidroga. Pero sobre todo, esta política estuvo supeditada a otros intereses de política exterior. El gobierno estadounidense se "hizo de la vista gorda" en naciones aliadas y estratégicas que avanzaban poco en la lucha contra las drogas y en

---

<sup>118</sup> Entre 1980 y 1987, los recursos destinados a la lucha en el exterior se triplicaron: de 40 millones de dólares a 200 millones anuales. Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Mabry, *op.cit.*, p. 45.

<sup>119</sup> Para una descripción más amplia de esta legislación ver Raphael Perl, "International Narcopolicy and the Role of the U.S. Congress", en *Ibid.*, pp. 89-102.

<sup>120</sup> Un buen artículo sobre este tema es el escrito por Donald J. Mabry, "The Role of the U.S. Military in the War on Drugs", en *Ibid.*, pp. 75-88.

las que la participación gubernamental en el tráfico de drogas era conocida, como el caso del General Antonio Noriega en Panamá.

La llegada de George Bush al poder en 1988 marcó un cambio relativo en la política contra las drogas. Su gobierno buscó mayor coordinación entre las agencias nacionales, para lo que se creó la *Office of National Drug Control Policy* y se nombró a un "Zar" antidrogas encargado de coordinar la política contra el narcotráfico.<sup>121</sup> Se anunció también que se dedicarían más recursos a la reducción de la demanda.

En el ámbito internacional, Bush buscó formas más concertadas para enfrentar al narcotráfico como la reunión de Cartagena en 1990 y la de San Antonio en 1992. También se intentó responder con políticas más integrales a los países productores; un ejemplo de esto fue la Estrategia Andina, un esfuerzo por fortalecer las instituciones estatales, responder a las razones de la producción de coca y cooperar activamente en la erradicación de los cultivos en la región andina.<sup>122</sup> Pero estas buenas intenciones no impidieron las acciones unilaterales de Estados Unidos en el continente para avanzar sus intereses. Esta conducta se evidenció en la invasión a Panamá (1988) cuyo propósito fue cumplir una orden de aprehensión en contra del General Noriega, por tráfico de drogas, y en el secuestro del Dr. Álvarez Machain (1990) en territorio mexicano para ser llevado ante la justicia estadounidense por su presunta participación en el asesinato del agente Camarena en 1985. Además, el gobierno de Bush impulsó como nunca antes la militarización de la lucha antidrogas a lo largo del hemisferio.

Pese a todos estos esfuerzos, las naciones siguen perdiendo "la guerra contra las drogas". Mientras tanto, el crimen organizado sigue siendo capaz de generar cosechas,

---

<sup>121</sup> Abraham F. Lowenthal, *United States-Latin American Relations at the Century's Turn: Managing the "Intermestic" Agenda*, Los Ángeles, Pacific Council on International Policy, 1988, p. 9.

<sup>122</sup> La situación colombiana de la época se encuentra muy bien descrita en Bruce M. Bagley, "Dateline Drug Wars: Colombia: The Wrong Strategy", *Foreign Policy*, núm. 77, 1989-1990, pp. 154-171.

**synthesize drugs, corrupt governments, cross borders, sell their merchandise, obtain large profits and enjoy impunity. A reality difficult to reverse.**



### 3. LA DEFINICIÓN MEXICANA DE SEGURIDAD NACIONAL

En México, determinar lo que ha significado la seguridad nacional no es una tarea sencilla. Por muchos años fue un concepto que no aparecía formalmente en el discurso oficial. Esto empezó a cambiar a finales de la década de 1970. Este capítulo tiene como fin entender por qué se empezó a hablar de seguridad nacional y cómo se construyó el concepto. Para ello, haré referencia primero a las ideas que han alimentado las definiciones de seguridad en México y a las circunstancias de su desarrollo. A continuación expondré la manera en que se comprende la seguridad en las naciones del Tercer Mundo, pues ayuda a explicar algunos aspectos de la definición mexicana. Por último examinaré brevemente la política exterior mexicana y sus vínculos con la política de seguridad. Sólo así puede entenderse el desarrollo mismo del concepto de seguridad nacional y el papel de las instituciones encargadas de garantizarla.

#### I. Ideas fundamentales de la definición mexicana de seguridad nacional

Para México, la seguridad nacional no se entiende simplemente como la defensa militar de la soberanía o del interés nacional. Tradicionalmente ha sido concebida como una idea amplia que subraya los aspectos socioeconómicos y no los militares, que destaca los asuntos internos y no los externos. La política de seguridad nacional mexicana se construye en un contexto relativamente no militarizado. Dadas estas características, no debe sorprendernos que las decisiones relativas a la seguridad nacional en México hayan estado dominadas por los civiles, aunque constitucionalmente sean las fuerzas armadas las responsables de garantizar la seguridad nacional.

México ve como un reto a la seguridad todo aquello que ponga en entredicho la estabilidad, el desarrollo y la cohesión interna del estado; sobre todo, se ha equiparado

seguridad con la idea de soberanía. Al tener una definición tan amplia de seguridad, tanto la política económica como la exterior resultan ser vitales, así como las políticas que fortalezcan la integración y unidad nacionales. La seguridad nacional tiene como objetivo final impulsar el proyecto nacional. Una buena explicación acerca de lo que las autoridades mexicanas han comprendido como seguridad nacional es la siguiente, escrita por un antiguo secretario de estado:

Debemos convenir, sin embargo, que en rigor no se trata de un principio consagrado por el derecho ni de una norma imperativa (.....) porque se presenta como causa eficiente de nuestra conducta exterior y, en buena lógica, como antecedente básico de lo que se asocia con interés nacional. No quiero decir que estamos ante un elemento definitorio de nuestra concepción del mundo (.....) Más bien señalaría que en la seguridad nacional se condensa la instrumentación general de nuestra historia diplomática y nuestra historia política. Es en realidad el punto de confluencia entre el orden interno y la esfera internacional. (.....) La seguridad nacional, entendida como instrumento privilegiado de la política exterior debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo, en lo general, y hacia sus vecinos en lo particular.<sup>123</sup>

A partir de la década de 1930, gracias a la relativa estabilidad interna del país, las preocupaciones principales de las élites nacionales fueron el desarrollo y crecimiento económicos, más que aquellas relacionadas con las insurgencias y el exterior. De esta forma se comprende que dentro de la percepción mexicana de seguridad las cuestiones económicas tuvieran tanto peso. Durante la posguerra, la idea mexicana de seguridad nacional se basó en el bienestar de la población. "No se le define en términos de los 'peligros de agresión', sino en términos del cumplimiento o no de las grandes metas

---

<sup>123</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, *Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, en la ceremonia de conmemoración del natalicio de Benito Juárez, México D.F. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1983, pp. 12-13.*

fijadas en la Constitución de 1917."<sup>124</sup> En este sentido, la Constitución obliga a buscar la supervivencia de la nación dentro de la comunidad internacional, meta que el poder Ejecutivo, ayudado por el Legislativo y Judicial, tiene que garantizar. La seguridad nacional se obtiene al:

...dotar al país de unidad en torno a las instituciones y estabilidad políticas; vigilar y promover el crecimiento económico (.....) con el objeto de que las mayorías obtengan los mínimos de bienestar; establecer canales efectivos de comunicación social y asegurar las libertades sociales e individuales de la población (.....); el Estado establece la misión de las fuerzas armadas como aquellas encargadas de defender la soberanía y la independencia nacional, así como el orden interno y los principios constitucionales...<sup>125</sup>

Entendido así, la meta de este esquema de seguridad es permitir la existencia de México como estado soberano, promover la existencia de las condiciones necesarias para que la nación sea dueña de su destino (autodeterminación) e impulsar el proyecto de desarrollo nacional –la seguridad nacional como sinónimo de seguridad económica. La seguridad nacional no se nutrió de la preocupación de la amenaza comunista, casi inexistente para el país, sino de una visión más geoeconómica al buscar asegurar los recursos naturales estratégicos como el petróleo, y asegurar el desarrollo económico del país. De ello deriva la existencia de un cuerpo militar subordinado al poder civil.<sup>126</sup>

Si consideramos que la meta última de la seguridad nacional es promover el proyecto nacional, entonces la pregunta obligada es ¿cuál es el proyecto nacional? Según el Plan Global de Desarrollo de 1980, dicho proyecto se refiere a:

<sup>124</sup> Olga Pellicer de Brody, "La seguridad nacional en México", *Cuadernos Políticos*, núm. 27, 1981, p. 31 .

<sup>125</sup> Isidro Sepúlveda, *Aproximación teórica a la seguridad nacional: el caso de México*, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, México D.F., 1987, p. 7.

<sup>126</sup> Silvia Vélez Quero, *El concepto de seguridad nacional y su diverso contenido en México y Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1989, pp. 46-48.

...la voluntad inicial de ejercer la soberanía y formar una nación libre con vocación anticolonialista (.....); la afirmación de la autoridad civil frente a los sectores que le disputaban su legítima supremacía, la secularización de la sociedad civil, la configuración de un marco notablemente acabado de las libertades individuales y su protección constitucional (.....); la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de la doctrina de los derechos del hombre (.....); el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y la afirmación de nuestro ser nacional.<sup>127</sup>

Las políticas de seguridad también buscan defender los intereses sobre los cuales se sustenta el proyecto. Según el mismo plan éstos son:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
2. Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.<sup>128</sup>

Un lugar interesante para encontrar la definición de seguridad nacional es en los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, que se parece muchísimo al discurso oficial: "...una política de seguridad nacional basada en los propósitos y acciones en favor de la paz y la justicia, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, así como en la cooperación y solidaridad internacionales, condenando toda pretensión expansionista." Esto es, una política que promueva el respeto irrestricto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos. En cuanto a la dimensión interna de la seguridad nacional, los estatutos del PRI indican que ésta se encuentra en:

---

<sup>127</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México D.F., SPP, 1980, p. 52.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 111.

...la preservación de su identidad y en el desarrollo integral del país como instrumento para garantizar el orden interno, fundado en la vigencia de la Constitución General de la República y el Estado de derecho que de ella emana; en el fortalecimiento del sistema de convivencia y el carácter democrático de las instituciones, así como en el disfrute de las libertades y la realización de la justicia social (.....) la seguridad de los mexicanos aumenta con la de otras naciones que tienen intereses y aspiraciones coincidentes con los del país. Rechaza doctrinas que fundamenten la seguridad nacional en la reafirmación del poder propio, a costa de la integridad y soberanía de otros Estados nacionales.<sup>129</sup>

## II. El entorno mexicano y su influencia en la construcción del concepto mexicano de seguridad nacional

Durante el siglo XX, México no tuvo una política expansionista que enfatizara el uso de la fuerza. Su vecindad con Estados Unidos, y la amenaza que éste siempre ha representado, eliminó cualquier ambición expansionista. La realidad geopolítica de México, junto con su condición de país subdesarrollado han condicionado y generado una concepción no militarista de la seguridad nacional. Los gobiernos mexicanos no hallaron el sentido de invertir en planes de defensa sabiendo que su vecindad con Estados Unidos les garantizaba protección. La única amenaza real que tenía México, en el ámbito internacional, era precisamente su protector, ante quien no tenía caso crear unas fuerzas armadas para enfrentarle.

El concepto y la doctrina tradicional de seguridad nacional, surgido después de la Segunda Guerra Mundial, tuvo pocos ecos en México. Esta idea se vio desprestigiada por el uso que se le dio en Estados Unidos, en donde el enfoque anticomunista dio lugar a abusos e intervenciones no sancionados por México. Además, su identificación con las dictaduras militares sudamericanas y la represión excesiva que hicieron en nombre de la

---

<sup>129</sup> Citado en Jesús Cabrera Muñoz Ledo, "La seguridad nacional de México y la pacificación de Centroamérica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 4(1987), núm. 16, p. 11.

seguridad nacional alejaron a las élites mexicanas de hablar en términos de seguridad nacional.<sup>130</sup>

Ante la falta de fuerza militar o de poder económico real para enfrentar las amenazas externas, aun inexistente, ha resultado más provechoso crear una política de seguridad nacional guiada hacia el exterior por principios jurídicos, algo evidente si se observa la energía con la que el país ha defendido los principios de su política exterior, al grado de elevarlos a rango constitucional en 1988.<sup>131</sup>

### III. La seguridad nacional en los estados del Tercer Mundo

Existe otro factor que ayuda a explicar la concepción mexicana de seguridad nacional, su condición de nación del Tercer Mundo.<sup>132</sup> Para la gran mayoría de las naciones que pertenecen a este grupo nada homogéneo, las concepciones clásicas o dominantes acerca de la seguridad nacional no aplican; su territorialidad y soberanía, condiciones básicas para el estado-nación y por ende esenciales en las definiciones clásicas de seguridad nacional, no están presentes del todo. En otras palabras son estados débiles --al tener problemas de cohesión social o capacidad estatal limitada; por ello, el dilema de seguridad se encuentra frente a las amenazas internas, y en las instituciones estatales mismas. Además, en muchos casos la igualdad entre seguridad del régimen, del estado y nacional no está presente ya que en muchos países conviven más de una nación, o los regímenes no gozan de legitimidad generalizada, o al estado le falta

<sup>130</sup> Silvia E. Vélez Quero, "Violencia colectiva o Seguridad Nacional", *El Cotidiano*, núm. 63, 1994, p. 13.

<sup>131</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, *Doctrina y práctica de la política exterior de México: 1982-1988*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 1993, pp. 10-11.

<sup>132</sup> La literatura sobre la seguridad nacional en el mundo subdesarrollado es amplia y también reciente. Gran parte de ella comenzó a surgir a mediados de la década de 1980, ante el debilitamiento del orden bipolar. Algunas de las obras más interesantes son las de Brian L. Job (ed.), *The Insecurity Dilemma; National Security of Third World States*, Boulder, Lynne Rienner, 1992; Edward E. Azar y Chung-in Moon (eds.), *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*, College Park, University of Maryland, 1988. Entre la extensa obra de Mohammed Ayoob, quizás el libro que reúne la mayoría de sus argumentos sea *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder, Lynne Rienner, 1995. Una de las primeras obras sobre este tema es la de

capacidad para expresarse cabalmente en todo su territorio. Generalmente, aunque, su integridad territorial no se ve amenazada desde afuera, por la inflexibilidad de las fronteras característica del mundo contemporáneo, sí puede sufrir intervenciones extranjeras. Puede ser amenazado desde dentro, por ejemplo, por grupos secesionistas.

En general, en el Tercer Mundo, la seguridad tiene una connotación política. El fin último es la construcción y protección del estado incipiente. La seguridad se define en términos de sus vulnerabilidades tanto internas como externas que puedan amenazar las estructuras estatales. Por esto, la seguridad del régimen tiende a ser igualada con la nacional. Son sociedades que con frecuencia se encuentran divididas, y ante el reto de ser estados modernos, capaces de recibir y canalizar demandas internas y externas, cuando aún están en un proceso de construcción.

Por su falta de legitimidad interna, pese a tener el reconocimiento del sistema internacional, problemas que en otros estados pueden ser canalizados de otra manera, en el Tercer Mundo se convierten en problemas de seguridad, ante la vulnerabilidad generalizada. En muchas agendas de seguridad los precios internacionales de los productos de exportación, el endeudamiento externo y los desastres naturales son preocupaciones centrales y legítimas de los gobiernos.<sup>133</sup>

Estas ideas ayudan a comprender la definición mexicana de su seguridad. A lo largo del siglo, México compartió una de las grandes preocupaciones de la seguridad nacional en los estados del Tercer Mundo: la estabilidad interna. A partir de la década de 1940, el régimen mexicano fue muy hábil en controlar las demandas y los conflictos de los distintos grupos sociales, por lo que el control de la población mediante la invocación de la seguridad nacional fue innecesario. Sin embargo, garantizar la seguridad interna fue

---

Edward A. Kolodziej y Robert E. Harkavy (eds.), *Security Policies of Developing Countries*, Lexington, Lexington Books, 1982.

<sup>133</sup> Caroline Thomas, "New Directions in Thinking about Security in the Third World" en Ken Booth (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, pp. 275-277.



uno de los objetivos más importantes de los regímenes posrevolucionarios, porque sólo así se lograría consolidar el estado revolucionario.

#### IV. La política exterior mexicana y sus vínculos con la política de seguridad nacional.

Aunque este trabajo no pretende explicar la política exterior mexicana, los cambios y el vínculo que se comenzó a establecer entre la política exterior y la de seguridad nacional en la década de 1980, hacen necesario señalar sus tendencias generales. Finalmente, "Los intereses de la política exterior son también los intereses de la seguridad nacional."<sup>134</sup> Una de las principales características de la política exterior mexicana ha sido su continuidad. Si ha existido una política mexicana que sea considerada "de Estado", sin duda sería la exterior. El hilo conductor fue el proyecto nacional surgido de la Revolución Mexicana, así como la dominación del PRI sobre la vida nacional.

Durante el siglo veinte, México en términos generales mira hacia adentro, no tiene ambiciones externas, ni intenciones de proyectar su poder hacia afuera. Aunque sí cree en promover los valores en común, sobre todo con América Latina, y en algunos momentos con el Tercer Mundo en general. México siempre ha reconocido su alcance reducido (finalmente es un actor regional) y sus medios limitados, así como las restricciones estructurales producto de la geopolítica. Ante estas realidades, México ha optado por la diplomacia como instrumento predilecto de acción en el sistema internacional. Una diplomacia que busca promover el derecho internacional, intenta no utilizar instrumentos económicos como forma de presión, y descarta totalmente el uso de la fuerza para avanzar sus intereses: "Parte de la seguridad nacional es eliminar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales."<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 18.



Los intereses tradicionales mexicanos han sido defender su existencia como estado independiente; proteger la integridad territorial; garantizar la soberanía de la nación y su capacidad de autodeterminación; explotar libremente sus recursos naturales; tener las herramientas para impulsar su estrategia de desarrollo; promover un sistema internacional que garantice, o no estorbe, el proyecto nacional mexicano y promover los principios de la política exterior mexicana.<sup>136</sup>

Ser el vecino de la gran potencia, que históricamente tuvo un proyecto expansionista, ha alimentado el celo no-intervencionista y defensor de la autodeterminación de México. Es un país partidario de la solución pacífica de controversias y renuente al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Estos principios e intereses explican la ausencia del componente militar en la política de seguridad y en las estrategias de proyección externa, así como la imposibilidad de formular intereses geopolíticos expansionistas al compartir su área de influencia con los Estados Unidos. De igual modo, la vecindad con Estados Unidos ha condicionado las prioridades de la política exterior mexicana, al demandar gran atención para manejar la relación bilateral.<sup>137</sup>

La crisis centroamericana, junto con el activismo y el papel de potencia media que caracterizaron a la década de 1970, llevó a cambios en su política exterior y a un aumento de la presencia mexicana en el exterior. Conceptos como interés nacional y seguridad nacional comenzaron a presentarse dentro de los discursos oficiales como objetivos de la política exterior mexicana:

Este cambio de perspectiva contribuyó a reformular la posición de México (.....) A partir de los ochenta, las posiciones mexicanas se hacen más abiertas, con un

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>137</sup> Guadalupe González, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter Smith (coords), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 44-45.

marcado interés en buscar la solución negociada de los conflictos internacionales, sin menoscabo, desde luego, de la defensa de los principios de su política exterior y de la legalidad internacional.<sup>138</sup>

La crisis financiera en la década de 1980 limitó de nuevo la política exterior mexicana. El espacio de maniobra frente a Estados Unidos se reducía al empeorar la situación económica. Al mismo tiempo, la política estadounidense hacia Centroamérica se radicalizaba y aumentaba el descontento de Estado Unidos con México por la estrategia independiente, y contraria a la norteamericana, que pretendía seguir el gobierno mexicano en la región. Una de las maneras que México encontró para poder seguir defendiendo su política frente a Estados Unidos fue pasar una enmienda constitucional en la que los principios de política exterior se convertían en ley suprema de la nación (1988). De tal forma a partir del 1 de mayo de 1988, el artículo 89 de la Constitución señalaba que:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>139</sup>

#### V. Las instituciones mexicanas y la seguridad nacional.

Después de la Revolución de 1910, las preocupaciones principales con respecto a la seguridad nacional de las élites mexicanas eran mantener la paz social, la independencia económica, y lograr la estabilidad política interna. El fin de la Segunda Guerra Mundial, inauguró una época caracterizada por el crecimiento económico, la paz

<sup>138</sup> Víctor Flores Olea, "Política exterior de México hacia América Latina", en César Sepúlveda, *op.cit.*, p. 181.

<sup>139</sup> Sepúlveda Amor, *art.cit.*, p. 96.

social y las fronteras seguras. Por lo tanto, en México las ideas dominantes, principalmente estadounidenses, sobre la seguridad nacional no parecían tener sentido. Al no tener amenazas externas reales<sup>140</sup>, la seguridad se convirtió en sinónimo del control interno del país. Para ello se construyó una burocracia civil encargada de garantizarla, junto con las fuerzas armadas: la Dirección Federal de Seguridad, creada en 1947, dependiente de la Secretaría de Gobernación, participaba tanto en el acopio de inteligencia, como en funciones operativas.<sup>141</sup>

A mediados de la década de 1970, el milagro mexicano comenzó a enfrentar complicaciones. La incapacidad del sistema político de canalizar las demandas de algunos sectores de la sociedad provocó que éstos expresaran su descontento de otras maneras, principalmente mediante la guerrilla urbana y rural. Este hecho, junto con los nuevos intereses energéticos y las tensiones en Centroamérica, obligaron a que la idea de seguridad nacional fuese revisada.

A principios de 1980, la seguridad nacional comienza a ser igualada con la defensa nacional, son las fuerzas armadas las que tienen la misión de garantizarla. Esto se puede observar en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En el apartado 6.3 titulado "Seguridad nacional" se hace referencia a la función y obligaciones de las fuerzas armadas, si bien no se explica qué es la seguridad nacional: 1. Apoyar a las instituciones para lograr los objetivos propuestos [del proyecto nacional]. 2. La defensa de la integridad, la independencia y la soberanía del país, en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México. 3.

---

<sup>140</sup> Si existían ciertas percepciones acerca de las posibles amenazas externas, pero no dominaron la agenda de la seguridad nacional. Para gran parte de la élite civil, la amenaza real era el vecino del norte. Mientras que, dentro de las fuerzas armadas, la creencia de que la amenaza soviética era seria estaba más extendida.

<sup>141</sup> Que previamente a la década de 1980 no hubiese habido un uso sistemático del concepto de seguridad nacional, no significa que antes de esos años no hubiera instituciones, instrumentos y doctrinas del estado mexicano para responder a contingencias. La novedad reside en que a partir de esa fecha la seguridad nacional se convierte en una meta de las políticas estatales; y que los problemas de institucionalización y coordinación de las diferentes agencias especializadas comienzan a generar atención. Se percibe la necesidad de crear un sistema integral de seguridad nacional.

Deben ayudar a garantizar empleo y mínimos de bienestar a la población, dando prioridad a los problemas de salud, vivienda y alimentación. 4. Tienen la encomienda de proteger las instalaciones y los recursos naturales estratégicos del país.<sup>142</sup>

En otro apartado, dicho plan considera también como valores fundamentales de México la integridad del territorio y la población, la Constitución y "nuestro sistema de convivencia y nuestras instituciones fundamentales." Al reconocer estos valores, resulta más sencillo comprender la definición de seguridad nacional:

El fortalecimiento de la seguridad se traduce entonces en orientaciones educativas y culturales que consoliden nuestra identidad y nuestra conciencia nacional y profundicen en los símbolos de nuestra unidad patria; en orientaciones al Sistema Nacional de Comunicación Social, a fin de que defienda y desarrolle las expresiones nacionales de nuestro proyecto histórico; en orientaciones políticas que afirmen la legitimidad de nuestras formas de convivencia; en orientaciones públicas que tiendan a asegurar la vigencia interna del Estado de Derecho; en orientaciones administrativas tendientes a salvaguardar el funcionamiento y el sentido de nuestras instituciones.<sup>143</sup>

La presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado vivió un entorno muy distinto al de sus antecesores, lo que obligó a reconsiderar los principios tradicionales de la seguridad nacional. No sólo se estaba en el centro de una de las crisis financieras internacional e interna más severas, sino que México enfrentaba nuevos retos que ponían en entredicho su seguridad como nación independiente. Era necesario reconocer la importancia estratégica de las reservas petroleras y su vulnerabilidad; reconocer el impacto de los miles de refugiados centroamericanos que llegaron al país, especialmente guatemaltecos, sobre la débil economía mexicana; y la creciente amenaza de guerra generalizada en la

---

<sup>142</sup> *Plan Global de Desarrollo*, pp. 132-135.

<sup>143</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pp. 57-58.

región, que llegaba cada vez más cerca de las fronteras mexicanas.<sup>144</sup> Esta nueva realidad abrió la posibilidad de que miembros de las fuerzas armadas participaran en la planeación de la seguridad nacional durante el sexenio.

El clima internacional había influido en esta nueva perspectiva sobre la seguridad mexicana. El conflicto creciente en Centroamérica y su cercanía con los campos petroleros (área estratégica mexicana) llevaron a pensar de nuevo los fundamentos de nuestra seguridad, sobre todo con respecto a la frontera sur. Ya no era suficiente depender de Estados Unidos para la defensa del país, una planeación estratégica-militar era necesaria para hacer frente al nuevo papel internacional de México. Hubo un cambio en la percepción de lo que la élite pensaba que era necesario garantizar para mantener la seguridad. Esta modificación es evidente en el Plan Nacional de Desarrollo mismo, pues por primera vez se estableció una definición de la seguridad nacional en un documento de este tipo:

...para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. Dentro de este concepto integral, las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación.<sup>145</sup>

No obstante que no se introduce ningún concepto novedoso, en este plan de gobierno se hace clara referencia a lo que significa seguridad nacional. El Presidente López Portillo, no hizo referencia a la seguridad nacional hasta su plan de gobierno de 1980. Más adelante hay un apartado especial sobre la relación que existe entre las fuerzas armadas y la seguridad nacional. En él, se recuerdan las funciones y responsabilidades de las

---

<sup>144</sup> Phyllis Greene Walker, "National Security", en James D. Rudolph (ed.), *Mexico, a Country Study*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1985, p. 317.

<sup>145</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 59.

fuerzas armadas y se resaltan las nuevas encomiendas de los militares en funciones civiles. (Plan DN-III). La parte más interesante está en la explicación acerca de cómo participan las fuerzas armadas en la seguridad nacional. Es, en gran medida, una delimitación del papel que desempeñan los militares en un universo muy amplio como la seguridad nacional mexicana; además, se presenta una definición clara y concisa de la seguridad nacional.

Pese a esta idea clara de lo que es la seguridad nacional, en los informes de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado el apartado de seguridad nacional es un recuento de las actividades militares. Por ejemplo, en el Primer Informe de Gobierno, se hace mención a la reestructuración y modernización de las fuerzas armadas mexicanas; a los esfuerzos de crear nuevos vínculos con la población civil; a su responsabilidad en la defensa de los recursos naturales. La única definición de seguridad se encuentra en el apartado sobre política exterior al señalar que: "La seguridad de la nación descansa en su fortaleza interna y en la búsqueda de paz en el exterior. Este principio es parte de las normas que rigen nuestras acciones en las relaciones internacionales."<sup>146</sup> Aunque es comprensible que la seguridad nacional se incluya en este apartado, resulta un poco contradictorio, ya que se considera a la seguridad nacional mexicana un concepto amplio no militar, reconocido así por los propios funcionarios mexicanos. Sin embargo, siempre que se refieren a las instituciones encargadas de manejar la seguridad nacional, las únicas instituciones que aparecen son las fuerzas armadas.

A partir del Segundo Informe de Gobierno, el apartado referente a la seguridad se llama "Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional". En él se hace referencia a las labores de los militares que garantizan la integridad y estabilidad de la nación.<sup>147</sup> En el Cuarto

---

<sup>146</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Primer Informe de Gobierno 1983 (informe complementario)*, México D.F., Presidencia de la República, 1983, pp. 35-40

<sup>147</sup> Principalmente se reconoce su participación en la lucha contra el narcotráfico, su asistencia a la población civil en caso de desastres y el papel que desempeñan en el combate a la pobreza al trabajar con las comunidades más rezagadas del país. Miguel de la Madrid Hurtado, *Segundo Informe de Gobierno 1984*

Informe de Gobierno, esto se modifica y el apartado se llama "Fuerzas Armadas" y se suprime la parte de seguridad nacional. Pero en ese apartado se reconoce el papel preponderante de las fuerzas armadas en la planeación de la seguridad al "... garantizar la seguridad interior y defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación..."<sup>148</sup>

Con Miguel de la Madrid existe un intento de ampliar el concepto. Cuando se señala la necesidad de una "política integral de seguridad" se intenta, por primera vez en muchos años, articular la política exterior con la interna, e incorporar a la política de seguridad las tradiciones y principios del nacionalismo mexicano. En un momento de crisis como el que se estaba viviendo había que garantizar la unidad y el consenso internos.<sup>149</sup> Pero también fue el primero que estableció desde su llegada al poder lo que su administración comprendía como seguridad. En su Plan Nacional de Desarrollo se define claramente lo que es la seguridad nacional para su gobierno. En el apartado 2.2.10, llamado "Seguridad nacional" se reitera la concepción mexicana de seguridad como no agresiva:

...[México] funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones (.....) convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías.<sup>150</sup>

---

(*informe complementario*), México D.F., Presidencia de la República, 1984, p. 21. Y Miguel de la Madrid Hurtado, *Tercer Informe de Gobierno 1985 (informe complementario)*, México D.F., Presidencia de la República, 1985, p. 25

<sup>148</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Cuarto Informe de Gobierno 1986 (informe complementario)*, México D.F., Presidencia de la República, 1986, p. 28.

<sup>149</sup> El gobierno de Miguel de la Madrid se enfrentó a desafíos que parecían amenazar el consenso interno. Por una parte el conflicto centroamericano puso en entredicho los principios de la política exterior mexicana e hizo evidente la diversidad de posiciones acerca de su manejo. Por otra parte, la crisis económica que se estaba viviendo parecía amenazar con desestabilizar a la nación. Sergio Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana", en Aguayo y Bagley, *op.cit.*, 1990, pp.115-117.



Esta definición se limita a los aspectos externos de la seguridad, un rompimiento con el concepto clásico mexicano, aunque comprensible por la situación en Centroamérica. Al referirse a la política de seguridad nacional el mismo Plan sostiene que:

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, 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.<sup>151</sup>

1985 fue un año determinante para las instituciones de seguridad nacional en el país. El secuestro y asesinato de un agente de la DEA en territorio mexicano por narcotraficantes, aparentemente con la colaboración de agentes de seguridad mexicanos, tuvo dos efectos principales. Por una parte se comenzó a comprender al fenómeno del narcotráfico en términos de seguridad nacional, asunto que se analizará en un capítulo posterior. Por otra parte, las agencias mismas de seguridad pasaron a generar interés, al quedar al descubierto la corrupción que existía dentro de las policías. Más preocupante aún era la contaminación de la mayor agencia civil encargada de la seguridad, la DFS. En respuesta al escándalo de corrupción desatado por el asesinato de Camarena, el gobierno decidió desaparecer esta agencia, y en su lugar se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.

Para 1987, según Isidro Sepúlveda, aunque ya estaba presente la seguridad nacional en la discusión política, todavía no se encontraba integrada en una doctrina formal. Es decir, no se había formulado una política de seguridad general para la nación mexicana; había que rescatar las referencias a la seguridad entre muchas políticas destinadas a otras metas. Pero no cabe la menor duda que el objetivo primordial era la supervivencia del estado. De hecho, éste siempre había sido el caso; aunque en el

---

<sup>150</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 57.



pasado no se había conceptualizado como tal, se reconocían, de manera tácita, los diferentes elementos de la política de seguridad: la configuración interna de las fuerzas políticas, la situación geopolítica, los compromisos internacionales, el poder de los estados y su capacidad de proyectarlo. El esquema incipiente de seguridad tuvo como meta alcanzar la capacidad para ejercer la soberanía, garantizar el crecimiento y el desarrollo del país; garantizar las condiciones necesarias para que el país pudiese gozar de la autodeterminación, mantener su integridad nacional, defender los principios constitucionales, mantener el orden interno e impulsar su proyecto de desarrollo. La misión de las fuerzas armadas era justamente garantizar esto, garantizar la estabilidad mexicana que es la base de su seguridad.<sup>152</sup>

Carlos Salinas de Gortari anunció explícitamente su agenda de seguridad nacional. El concepto ya llevaba alrededor de diez años bajo el escrutinio público y la defensa territorial ya no parecía apremiante ante la estabilización de Centroamérica. Para el gobierno de Salinas, las principales amenazas a la seguridad mexicana eran la crisis económica que continuaba y el narcotráfico.

Definió claramente, en su Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, los objetivos fundamentales de la nación como: 1. Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; 2. ampliar la vida democrática del país; 3. recuperar el crecimiento económico y frenar la inflación; 4. elevar el nivel de vida de la población.<sup>153</sup>

Salinas de Gortari intentó llevar a cabo una reestructuración del área de seguridad al establecer un consejo de gabinete especializado en Seguridad Nacional formado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, y

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>152</sup> Sepúlveda, art.cit., pp. 6-7.

<sup>153</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. xv.

la Presidencia de la República (con opción a ampliaciones por orden del Ejecutivo) bajo la coordinación de la recién creada Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.<sup>154</sup> Aunque el desarrollo de la nación se seguía considerando la meta última de la seguridad, al ver las dependencias que estaban involucradas es claro que, en cuestiones operativas, el desarrollo no estaba contemplado. En términos formales, este gabinete se reunió pocas veces. Las decisiones referentes a la agenda de seguridad, como era la tradición, seguían estando dominadas por el Ejecutivo, nominalmente la Presidencia. Por último, en febrero de 1989, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se transformó en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en un intento por profesionalizar a la inteligencia mexicana —un cuerpo descentralizado de la Secretaría de Gobernación que respondiera directamente al Coordinador de la Presidencia. Durante este sexenio fue evidente que las fuerzas armadas eran uno de los actores principales dentro del esquema de seguridad nacional:

El Ejecutivo Federal establece la política, que de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional.<sup>155</sup>

En su último informe, Carlos Salinas de Gortari hace explícita la simbiosis entre la seguridad externa e interna: "Somos más fuertes en el exterior por el enorme esfuerzo que realizamos internamente."<sup>156</sup> Vincula esta fortaleza con la de las fuerzas armadas al afirmar que: "Las fuerzas armadas han cumplido con valor y honor la responsabilidad de

---

<sup>154</sup> Aguayo Quezada, art. cit., pp. 117-122.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Véase el apartado "Las fuerzas armadas, garantes de la seguridad nacional", Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno 1994*, México D.F., Presidencia de la República, 1994, p. 19.

defender la integridad territorial; preservar la soberanía de la nación, los recursos naturales y las instalaciones vitales, así como mantener la paz entre los mexicanos."<sup>157</sup>

#### VI. El papel de las fuerzas armadas en la política de seguridad nacional.

El relevo por parte de las fracciones civiles de la familia revolucionaria en el ejercicio de la autoridad, a partir de la década de 1940, es otro elemento que ayuda a explicar las ideas no-militaristas de la seguridad nacional, ya que sus intereses de seguridad se centraban en salvaguardar la independencia económica, acallar inquietudes sociales y eliminar las guerrillas ocasionales. A partir del sexenio de Manuel Ávila Camacho, las fuerzas armadas se fueron relegando a un segundo plano y alejándose del proceso de toma de decisiones y definición de agendas gubernamentales. Su función se limitó a garantizar en última instancia la estabilidad política interna y llevar a cabo proyectos orientados hacia el desarrollo de las acciones civiles. En este sentido el papel que han desarrollado tradicionalmente, y donde tuvieron mayor influencia era en la seguridad interna del país. Por muchos años los militares realizaron tareas policíacas, sobre todo de vigilancia y recopilación de información, especialmente en las zonas rurales.<sup>158</sup>

Durante el gobierno de José López Portillo esta situación empezó a modificarse. El descubrimiento de los yacimientos petroleros en el país y el impulso de las potencias medias (como llegó a considerarse México en la época) llevó a que se prestara más atención a las fuerzas armadas. Esto es evidente al promoverse, en 1977, el primer programa desde la Segunda Guerra Mundial de modernización de las fuerzas armadas, que buscaba agrandarlas en número, mejorar su educación y entrenamiento, y

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>158</sup> Edward J. Williams, "The Mexican Military and Foreign Policy: the Evolution of Influence", en David Ronfeldt (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, La Jolla, UCSD Press, 1984, pp. 181-185.

modernizar su equipo.<sup>159</sup> Según el Secretario de la Defensa Nacional de ese entonces esta renovación era necesaria porque:

La expansión, modernización y perfeccionamiento del Ejército Mexicano corresponden a un solo objetivo: garantizar la seguridad del país, que es el fin primordial del Estado. Yo entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las Fuerzas Armadas de un país. Al fuerte lo respetan más que al débil.<sup>160</sup>

Este proyecto coincidió con un relevo dentro de las fuerzas armadas. La era de los generales que hicieron carrera con base en sus logros durante la Revolución terminó en la década de 1970. Surgieron líderes militares con una educación más formal y conscientes de la necesidad de emprender una modernización y profesionalización de las fuerzas armadas para poder garantizar la seguridad mexicana, sobre todo ante las amenazas internas de la época.<sup>161</sup> Esta nueva etapa dentro de las fuerzas armadas también incluyó una nueva relación entre las autoridades civiles y las militares. Los militares comenzaron a tener una voz y a ganar influencia en las decisiones relativas a la seguridad nacional.<sup>162</sup> Para finales de la década de 1970 comenzaron a hablar en público de su visión de la seguridad nacional:

El concepto de seguridad nacional, en los tiempos actuales, no está ahora y quizá nunca lo estuvo, desligado del de justicia, libertad y progreso. Por eso la paz se caracteriza por un bajo nivel de violencia y un alto nivel de justicia. La seguridad nacional se presenta así, como un concepto dinámico que evoluciona al ritmo

---

<sup>159</sup> Greene Walker, art.cit., p. 317.

<sup>160</sup> General Félix Galván López, *Pensamiento y Voz del General Félix Galván López*, México D.F., Asociación del Heroico Colegio Militar, 1981, p. 196.

<sup>161</sup> A partir del movimiento estudiantil de 1968, surgieron movimientos insurgentes en algunas zonas del país. Las fuerzas armadas fueron las encargadas de enfrentar a las guerrillas, sobre todo las rurales, en estados como Guerrero.

<sup>162</sup> Lt. Col. Alden M.Cunningham, "Mexico's National Security in the 1980's-1990's", en Ronfeldt, *op.cit.*, pp. 169-170.

social y que se basa en la certeza o confianza y en el que el Ejército juega un papel incuestionable.<sup>163</sup>

Esta nueva influencia tenía como base varios factores: una lealtad institucional más que probada; su presencia en todo el territorio nacional y en algunas oficinas gubernamentales; y su creciente sofisticación gracias a la educación militar que rápidamente mejoraba. Si tomamos en cuenta que las fuerzas armadas han tenido como misión constitucional la defensa de la soberanía y la integridad territorial, preservar el orden interno y mantener la constitución y la observancia de las leyes que de ella emanan, resulta casi natural esta participación. Pese a la amplitud de funciones que este mandato permite, su despolitización en la década de 1940 redujo su participación efectiva en la creación de la agenda de seguridad. Además, la inexistencia de una amenaza interna o externa sería les relegó.

Los sucesos de Tlatelolco en 1968, así como la campaña antiguerrillera y contra las drogas aumentaron la presencia de las fuerzas armadas en la vida pública. Los éxitos de estas últimas dos hicieron mucho por incrementar su prestigio en la década de 1970. La tribulación centroamericana aumentó la visibilidad de las fuerzas militares pero no les llevó a asumir un papel determinante en la formulación de la política exterior<sup>164</sup> y siguieron subordinados a la autoridad civil. Aun durante la crisis centroamericana, el plan DN-I, que se explicará más adelante, no se puso en marcha, pese a las incursiones militares guatemaltecas en territorio mexicano. Ante este problema de seguridad, se prefirió utilizar a la diplomacia como estrategia y no a la fuerza, lo que hubiera sido posible en el marco constitucional vigente y consistente con la doctrina militar prevaleciente.

Si bien las incursiones guatemaltecas, en los primeros años de la década de 1980, fueron interpretadas como amenazas a la seguridad nacional, prevalecieron la serenidad

---

<sup>163</sup> Galván López, *op.cit.*, p. 170

y el realismo de que si se actuaba de otra manera sólo se lograría desestabilizar aún más la región, algo que México quería evitar a toda costa. El uso de la diplomacia imperó sobre el recurso de las fuerzas armadas, precisamente por razones de seguridad nacional. Sin embargo, hay que reconocer que los problemas de seguridad nacional son asunto de los militares por lo que es inevitable que gocen de algún tipo de influencia en las políticas de seguridad.

En palabras de los militares mismos existe una noción clara de su responsabilidad: "El mantenimiento del orden interno, la salvaguarda de las instituciones y de la soberanía nacional, representan sólidos pilares de nuestra estructura política, económica y social, que son responsabilidad del Ejército."<sup>165</sup> Asimismo, completó diciendo: "A nosotros compete 'defender la integridad, independencia y soberanía de la nación' y garantizar la seguridad interior además de auxiliar a la población civil y cooperar con sus autoridades en casos de necesidades públicas y prestarles ayuda en obras sociales y en todas las que tiendan al progreso del país."<sup>166</sup>

La misión de las fuerzas armadas se divide en tres planes de defensa conocidos como DN-I, DN-II y DN-III. El DN-I se refiere a la estrategia de defensa de la nación en caso de invasión, basada en la idea de una defensa no ofensiva. El DN-II es la respuesta a un adversario interno como las insurgencias y los disturbios civiles. La estrategia principal es la reacción inmediata y el aislamiento de los líderes o instigadores. El DN-III, el plan que últimamente se usa más, es la respuesta a los desastres naturales para evitar que uno de ellos produzca desorden interno y para cumplir con la responsabilidad social que ha sido asignada a las fuerzas armadas. El narcotráfico se inscribe en los planes DN-I y DN-II. De esta forma los militares desempeñan un papel muy significativo dentro de las

---

<sup>164</sup> Hay que reconocer, sin embargo, que si salieron de sus límites tradicionales, por ejemplo, al establecer agregados militares en Centroamérica para recabar información.

<sup>165</sup> Galván López, *op.cit.*, p. 124.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 151.

políticas de seguridad nacional, con un campo de acción muy amplio que abarca desde programas de ayuda a la población civil hasta la erradicación del cultivo de enervantes y el mantenimiento del orden interno.<sup>167</sup>

La ausencia de enemigos externos permitió a los militares desentenderse de muchos asuntos y concentrarse en satisfacer algunas de las carencias sociales, al participar, por ejemplo, en las campañas de vacunación en las zonas rurales (plan DN-III). Mientras las amenazas a la seguridad nacional se encuentren dentro de las fronteras del país y se originen fundamentalmente en la desigualdad social, el papel de los militares se orientará a los problemas internos del país, una decisión, al parecer deliberada, de las autoridades civiles.<sup>168</sup>

Las fuerzas armadas se han beneficiado en ciertos aspectos de su participación más activa en la política de seguridad: han aumentado su capacidad de asimilar y procesar inteligencia, tienen mayor conocimiento y contacto con las dependencias civiles encargadas de la seguridad de la nación (Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores), están mejor organizadas en la frontera sur y reciben más recursos del gobierno federal.<sup>169</sup> También han incurrido en costos, el daño más grande es resultado de su enfrentamiento con el narcotráfico. Las fuerzas armadas han encarado a uno de los grandes poderes corruptores, y desgraciadamente no han salidos ilesas. Otro costo es que al estar las instituciones militares más presentes en la opinión pública, también son víctimas de críticas y escrutinio crecientes.

---

<sup>167</sup> Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 89.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 87.



## VII. Consideraciones finales sobre la definición mexicana de seguridad nacional.

La concepción no militar de la seguridad nacional trajo varios beneficios para México: 1. A diferencia de muchas naciones latinoamericanas, el estado mexicano se consolidó sin la necesidad de un desarrollo militar importante, alejando a las fuerzas armadas de los círculos del poder. 2. El gasto militar fue, durante el siglo, uno de los más bajos del mundo, liberando recursos para otros rubros. 3. Al estar alejadas las fuerzas armadas del poder, se han conformado por miembros de todos los estratos sociales, especialmente los más bajos, evitándose así la creación de élites que usan al poder militar para controlar la política y la economía, como en algunas naciones de América del Sur.<sup>170</sup>

Muchos de estos beneficios pueden desaparecer si la única institución capaz de responder a crisis nacionales es la armada. Vale la pena recalcar que entre más se acostumbre el poder civil a usar a las fuerzas armadas para llevar a cabo misiones que no pertenecen al ámbito militar (por ejemplo desempeñarse como policías), o se les incluya en conflictos altamente politizados, más se tendrá que aceptar su participación en el diseño de las políticas. Será mayor la tolerancia, tanto entre civiles como entre los miembros de las instituciones castrenses, a las intervenciones militares en asuntos que no son de defensa. En opinión de Roderic Ai Camp, estas intervenciones se empiezas a entender como una responsabilidad legítima de las fuerzas armadas.<sup>171</sup>

A partir de la década de 1980, se plantearon dos retos en lo que respecta a la definición y política de seguridad nacional en México: 1. El conceptual, que obligaba a definir con mayor claridad las amenazas y la agenda de la seguridad nacional; y 2. El reto

<sup>169</sup> Caesar D. Sereseres, "The Mexican Military Looks South", en Ronfeldt, *op.cit.*, pp. 211-212.

<sup>170</sup> Luis Herrera-Lasso M., "Democracia y Seguridad Nacional", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre, Juan Enrique Vega (coords.), *México. El Reclamo Democrático*, México D.F., Siglo Veintiuno, 1988, p. 282.

<sup>171</sup> Camp, *op.cit.*, p. 89.

político, es decir, la construcción de instituciones y prácticas que alentaran una definición y agenda coordinadas, y en sincronía con los principios de la nación.<sup>172</sup>

La seguridad nacional, al ser una atribución legal de ciertas instituciones especializadas como las fuerzas armadas y las agencias de inteligencia requiere, en las democracias, estar acotada para demarcar claramente las atribuciones de esas instituciones dentro del marco legal, y asegurar que las acciones en esta materia gocen de legitimidad.<sup>173</sup> Es quizá la única manera de reducir al mínimo los abusos en su nombre.

Constitucionalmente, las fuerzas armadas son las encargadas de garantizar la seguridad de la nación al quedar establecido en el artículo 89 fracción VI que entre las facultades y obligaciones del Presidente están: "disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". No obstante, la misma Constitución limita la actuación de las fuerzas armadas tanto en el último párrafo del artículo 16 pero sobre todo en el artículo 129 al enunciar que: "En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar..." Si nos apegamos estrictamente al texto constitucional, las fuerzas armadas estarían imposibilitadas de actuar en varios rubros de la seguridad mexicana como el orden interno en tiempos de paz, lo que es responsabilidad de las instituciones civiles. La constitución misma dispone que, en caso de insurrecciones, sus participantes deben ser juzgados por el poder Judicial, y no por tribunales militares o especiales. De hecho, en el caso del conflicto chiapaneco de 1994, después de la actuación militar, han sido los ministerios públicos los que han tenido gran participación fincando delitos del orden común o penal, según el caso, a los miembros del movimiento subversivo. Otro ejemplo de la responsabilidad de los civiles en cuestiones de seguridad

---

<sup>172</sup> Aguayo Quezada, art. cit., pp. 107-108.

nacional es la lucha contra el narcotráfico. Pese a que las fuerzas armadas dedican una parte significativa de sus hombres a ella, la Procuraduría General de la República es la encargada de coordinar el esfuerzo contra las drogas. Asimismo, la recién creada Policía Federal Preventiva ha asumido la lucha en contra del crimen organizado, una amenaza creciente a la seguridad mexicana. La definición mexicana de seguridad, al privilegiar el orden interno, conlleva a que instituciones policiacas necesariamente formen parte del esquema de seguridad nacional.

Pese a todas las discusiones que se suscitaron en la década de los ochenta, no se plantearon las cuestiones centrales para la construcción de cualquier sistema de seguridad nacional: ¿necesita México uno? ¿Qué papel deben desempeñar las fuerzas armadas en la formación y puesta en marcha de las políticas, agenda y doctrinas de seguridad nacional? ¿Se necesita una política explícita y una organización formal? ¿Cómo conciliar el papel del ejército como "generador de política" con su papel de "ejecutor"?

---

<sup>173</sup> Godofredo Vidal de la Rosa, "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México", *Sociológica*, 9(1994), núm. 25, p. 172.

#### 4. CENTROAMÉRICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

A finales de la década de 1970, México redescubrió, en gran medida, la frontera sur. Por primera vez en muchos años, el sur se volvió un punto de referencia obligado para las élites mexicanas. De cierta forma, hasta 1980 México sólo tenía una frontera que importara, la del norte. Gracias a su vulnerabilidad, la frontera sur se volvió noticia. Este descubrimiento no habría existido de no haber sido por dos hechos que cambiaron la cara de la región: 1. La existencia de yacimientos petroleros en el sudeste mexicano. 2. La exacerbación del conflicto centroamericano.<sup>174</sup>

Pese a que desde mediados de la década de 1960, los gobiernos mexicanos habían intentado fortalecer los lazos con esa región, promoviendo vínculos comerciales para aumentar las exportaciones mexicanas, la relación con América Central había sido distante, sobre todo porque estaba dominada por gobiernos militares muy cercanos a Estados Unidos. Así pues, desde las primeras señales de inestabilidad las autoridades mexicanas se inquietaron; como nunca antes, el gobierno mexicano estuvo dispuesto a desempeñar un papel protagónico en la zona. "La crisis política general de Centroamérica y la intervención estadounidense en ella, obligaron a México a observar los acontecimientos de la región en una nueva perspectiva y a identificar el valor estratégico del área para su propia seguridad nacional."<sup>175</sup>

Conforme se fue conociendo la frontera sur, se entendió que representaba algo más que una zona geográfica. Para la década de 1980, el conflicto centroamericano se comprendió como uno de seguridad nacional y se volvió un elemento del discurso oficial.

---

<sup>174</sup> Las complicaciones en Centroamérica ya se trataron en el segundo capítulo de esta tesis. Básicamente me refiero a la inestabilidad que hubo en la región, durante la década de 1980, a raíz de la llegada al poder de los sandinistas en Nicaragua. María Emilia Paz, "La frontera sur", *Revista Mexicana de Sociología*, 47(1985), núm. 1, 1985, p. 26.

<sup>175</sup> Flores Olea, art.cít., p. 181.

La respuesta mexicana tuvo dos partes, en el plano externo el uso de medios diplomáticos y económicos, y en el interno el recurso a medios militares y económicos.<sup>176</sup> En uno de sus informes de gobierno, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado advierte este hecho al afirmar que: "México reconoce la importancia que tiene la frontera sur para la seguridad nacional y el desarrollo armónico de nuestro sistema de relaciones exteriores, puesto que en ella se enlaza, de manera indefectible, el área centroamericana."<sup>177</sup>

En este capítulo busco comprender cómo fue que la seguridad nacional se alejó de su tradicional enfoque interno y comenzó a tomar en consideración la posibilidad de amenazas externas a la integridad de la nación. A partir del conflicto centroamericano, la seguridad nacional se convirtió en un tema a tratar por la opinión pública, políticos y académicos. Es con este suceso que empiezan a surgir artículos en la prensa, trabajos académicos y discursos políticos sobre la seguridad nacional mexicana.<sup>178</sup> ¿Por qué Centroamérica se convirtió en una amenaza para la seguridad nacional? ¿Cuáles fueron los factores que generaron esta situación? ¿Cuál fue la estrategia mexicana para manejar los problemas que le trajo el conflicto?

Busco establecer que efectivamente existían amenazas reales para la seguridad mexicana: la llegada masiva de refugiados a tierras chiapanecas y sus efectos en la estabilidad de la región; la seguridad de los recursos estratégicos de la nación al estar tan cerca de la zona en conflicto; la reacción de los militares guatemaltecos ante la política mexicana hacia los refugiados y sus incursiones en territorio mexicano; y por último la creciente presencia estadounidense en Centroamérica, que más que ayudar a dotar de orden al istmo, resultó un agente desestabilizador.

---

<sup>176</sup> Cunningham, art.cit., p. 166.

<sup>177</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Cuarto Informe de Gobierno 1986 (informe complementario)*, p. 38.

<sup>178</sup> Ya con el descubrimiento de los grandes yacimientos petroleros en el sudeste mexicano se comenzó a evaluar su efecto en la seguridad nacional, sin embargo, con el conflicto centroamericano la atención hacia la seguridad creció exponencialmente.

En la primera parte reviso la política de José López Portillo hacia la región para ver cómo fue que México se involucró en ella. Analizo también la crisis de los refugiados y la respuesta mexicana para entender cómo esta llegada masiva de individuos al territorio mexicano fue una llamada de atención para el gobierno mexicano. En la tercera sección, examino la actitud de Guatemala ante la creciente presencia mexicana en el sur, y lo que significó para la seguridad nacional mexicana. En el cuarto apartado, estudio el conflicto generalizado y el esfuerzo mexicano por multilateralizar las acciones a favor de la paz. Por último trataré de identificar las consecuencias de este conflicto para la seguridad mexicana.

#### I. El conflicto centroamericano durante el sexenio de José López Portillo

Durante sus primeros años como Presidente, José López Portillo estuvo concentrado en resolver la crisis de la deuda externa que enfrentaba el país. Una vez que se confirmó el potencial petrolero, el Presidente activó la presencia mexicana en el exterior. Una de sus primeras acciones fue buscar mayor influencia en Centroamérica ante la retirada de Estados Unidos<sup>179</sup> e intentar transformar a México en una "potencia media". La participación activa de México en el conflicto centroamericano comenzó en 1979 al retirar el gobierno mexicano su reconocimiento del gobierno de Anastasio Somoza en Nicaragua, una decisión que iba en contra de la Doctrina Estrada, principio fundamental para la política exterior mexicana, aunque desde el año anterior había estado en contacto con la oposición sandinista. La nueva política tenía varios fines: en el plano externo buscaba la estabilidad en la región y minimizar la presencia de las grandes potencias en el área (Estados Unidos y la Unión Soviética). En la dimensión interna se

---

<sup>179</sup> Durante la década de 1970, había una percepción de que Estados Unidos estaba permitiendo que otros actores asumieran mayor responsabilidad en el hemisferio. La idea de que existían potencias medias había ganado adeptos entre las élites de la región, se pensaba que estas naciones podrían ser las encargadas de garantizar el orden en el continente sin la necesidad de la intervención activa de los Estados Unidos.

quería mantener el prestigio de un régimen que se concebía como revolucionario y satisfacer así las demandas de la izquierda.<sup>180</sup>

En un discurso pronunciado en Managua en 1982, López Portillo expuso los lineamientos de su política hacia Latinoamérica:

...Por ello retiramos lo dicho en público y en privado a unos y a otros: las revoluciones centroamericanas y caribeñas en curso son, ante todo, luchas de pueblos pobres y oprimidos por vivir mejor y más libres(.....). En este análisis descansa la postura de México frente a la revolución sandinista (.....). Por las razones que ya he mencionado y por coincidir plenamente con la auténtica simpatía solidaria que luchas como ésta han despertado siempre en la sensibilidad mexicana, ese apoyo ha pasado a ser verdadera piedra angular de nuestra política exterior(.....) Una intervención en Centroamérica y el Caribe representaría un gigantesco error histórico además de significar el regreso a etapas que pretendían dar derechos a la fuerza(.....) Puedo asegurar a mis buenos amigos de Estados Unidos que lo que aquí en Nicaragua sucede, lo que acontece en El Salvador y el viento que sopla por toda la zona, no representa un peligro intolerable para los intereses fundamentales y la seguridad nacional de los Estados Unidos...<sup>181</sup>

Hasta el fin de su sexenio, López Portillo impulsó acciones unilaterales hacia Centroamérica: intentó ser un "comunicador" entre Estados Unidos por un lado, y Nicaragua y Cuba por el otro, reconoció, aliado con Francia, a la guerrilla salvadoreña como fuerza beligerante (un paso más en el alejamiento de los principios tradicionales de la política exterior mexicana), y estableció el Acuerdo de San José, junto con Venezuela, que autorizaba la dotación de petróleo a precios especiales para los países centroamericanos.

<sup>180</sup> Es importante señalar que más de un analista se ha referido al carácter "progresista" de la política exterior mexicana como una manera de mantener el apoyo de la izquierda. Daniel C. Levy, "The Implications of Central American Conflicts for Mexican Politics", en Roderic Ai Camp (ed.), *Mexico's Political Stability: The Next Five Years*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 244.

<sup>181</sup> José López Portillo, citado en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México. 175 años de Historia*, México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, t. I, pp. 324-325.



Esta política provocó el enfrentamiento abierto con Washington, sobre todo una vez que Ronald Reagan asumió el poder. Empero, México tenía buenas razones para continuarla. La intransigencia estadounidense, al no permitir soluciones integrales para el conflicto, indirectamente provocaba que los refugiados siguieran llegando a territorio mexicano. López Portillo no creía que México pudiera sucumbir a un "contagio" revolucionario, la teoría del dominó no tenía muchos adeptos en el país; sin embargo, en caso de ser cierta, sólo reforzaba a la política mexicana de reconocimiento de las fuerzas revolucionarias. Si recibían apoyo del régimen mexicano no tendrían interés en colaborar con grupos revolucionarios en el país.<sup>182</sup> Además, sólo conociendo y trabajando con estos nuevos gobiernos se podría tener algún tipo de influencia sobre ellos para moderar la transformación y evitar que se unieran al bloque socialista.

## II. La crisis de los refugiados y la respuesta mexicana

Aun cuando el conflicto comenzó desde 1978, no fue hasta 1981 que México comenzó a preocuparse por su seguridad e integridad territorial. La razón fue la llegada de refugiados guatemaltecos a México.<sup>183</sup> Su cruce indiscriminado dejó al descubierto la vulnerabilidad de la frontera sur. La llegada de los desplazados también provocó tensiones entre los gobiernos de México y Guatemala. Esta presencia masiva de seres humanos representó un gran reto para las autoridades mexicanas al mostrar los límites de la política tradicional de asilo del gobierno mexicano. Estos refugiados no eran profesionales españoles o sudamericanos, sino grupos de campesinos e indígenas que

---

<sup>182</sup>Este mismo razonamiento había servido en el caso cubano. A diferencia de lo ocurrido en el resto del continente, el régimen cubano no apoyó fuerzas insurgentes mexicanas en la década de 1970; justamente por los lazos que se habían creado con el gobierno cubano al ser México su único interlocutor en América Latina.

<sup>183</sup>La llegada de refugiados a México respondía a una situación sobre la que el gobierno mexicano tenía poca influencia. La decisión de la junta militar de aumentar la represión y violencia en contra de la guerrilla se tradujo en terror hacia las comunidades rurales en donde se sospechaba la presencia de guerrillas; para las poblaciones afectadas la única opción era huir y buscar la protección de otro gobierno. Cf. María Emilia Paz, art.cit, pp. 31-32.

podían ofrecer muy poco al país y representaban, de manera inmediata, un gasto considerable.

La presencia de estos grupos en territorio chiapaneco añadía una razón más para preocuparse. Chiapas era uno de los estados más pobres, complejos y atrasados del país, cuya estabilidad parecía amenazada con los refugiados. Además, estos grupos se establecieron muy cerca de la frontera guatemalteca y se convirtieron en un foco de tensión entre los dos gobiernos. Asimismo, las provocaciones continuas del ejército guatemalteco en contra de los desplazados, constituían un elemento desestabilizador adicional en el sudeste. El sólo hecho de aceptar a los refugiados había ganado al gobierno mexicano la enemistad de los militares guatemaltecos, quienes con frecuencia incursionaron en territorio mexicano en busca de sus connacionales.<sup>184</sup>

La posición mexicana frente a la migración centroamericana al principio fue ambigua y tardó unos años en consolidarse. En una primera etapa, México trató de frenar la llegada masiva de refugiados, con muy poco éxito y ante la crítica de diferentes sectores de la sociedad. La segunda etapa se caracterizó por una flexibilización gradual de la política de asilo, y una respuesta enérgica en contra de la presión guatemalteca para expulsar a los desplazados del territorio mexicano. Durante esta etapa, México actuó con mucha mesura pues buscó defender y proteger a los refugiados sin enfrentarse con el gobierno militar guatemalteco.<sup>185</sup>

Los refugiados centroamericanos complicaron aún más el fenómeno migratorio en la frontera sur. Por una parte, existía una migración tradicional guatemalteca que llegaba

---

<sup>184</sup> Sin embargo, las fuerzas armadas mexicanas siempre negaron la posibilidad de incursiones guatemaltecas al territorio nacional; en 1982 se reportaron al menos seis incursiones armadas, en algunos casos se agredió a nacionales, de acuerdo con los reportes de prensa. Según la denuncia de campesinos chiapanecos las incursiones de embarcaciones guatemaltecas fueron constantes. Sin embargo, el General Galván, Secretario de la Defensa durante la administración de José López Portillo, siempre negó estas acusaciones. Adolfo Aguilar Zinser, "México y la crisis guatemalteco", en Olga Pellicer y Richard Fagen (eds.), *Centroamérica: futuro y opciones*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 169 y María Emilia Paz, art.cit., p. 32.

<sup>185</sup> Sergio Aguayo Quezada, *Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional*, México D.F., Centro Latinoamericana de Estudios Estratégicos, 1987, pp. 13-14.

a los campos agrícolas a trabajar en ciertas épocas del año, razón por la cual, el cierre de la frontera no era deseable. Por otra parte, el gobierno tenía que distinguir a los refugiados políticos de los migrantes económicos, y de los posibles guerrilleros. Una de las respuestas mexicanas fue establecer nuevas casetas de migración, hasta llegar a dieciocho, en el estado de Chiapas. El ejército comenzó a establecer retenes en las carreteras que llevaban hacia Guatemala en busca de indocumentados.

Al mismo tiempo, la Comisión de Refugiados, creada en 1981, buscaba a los desplazados y los concentraba en campamentos para su protección y repatriación. Después de varios incidentes lamentables de guatemaltecos repatriados que aparecieron asesinados en Guatemala, México se vio obligado a comprometerse con la protección de los refugiados.<sup>186</sup> Se decidió, además, trasladar los campamentos hacia el interior del país (Quintana Roo y Campeche) para evitar enfrentamientos con los militares guatemaltecos y alejar a los refugiados de su alcance.

Pese a que México recibió ayuda internacional para la manutención de los campos de refugiados, por ejemplo de la ACNUR, nunca permitió que estuvieran administrados por otros, para mantenerlos dentro del control mexicano, para garantizar su aislamiento de la sociedad mexicana y para evitar que surgiera un sentimiento de permanencia por parte de los centroamericanos.<sup>187</sup> Cabe mencionar que el gobierno mexicano siempre mantuvo algún tipo de diálogo con los militares guatemaltecos acerca del posible retorno de los refugiados.

---

<sup>186</sup> Una posición muy crítica de la política mexicana hacia los refugiados es la de Aguilar Zinser, art.cit. pp. 175-180.

<sup>187</sup> A las autoridades mexicanas les preocupaba mucho que los refugiados se establecieran en México y una vez terminados los conflictos en sus países de origen no se quisieran regresar. Por ello, nunca les otorgó el

### III. La posición guatemalteca

El recrudecimiento de la guerra civil guatemalteca se convirtió en una amenaza real para la seguridad de México, sobre todo después de 1982. Con el Plan Victoria del General Ríos Montt, llegaron a Chiapas alrededor de treinta y cinco mil refugiados guatemaltecos. ¿Qué pasaría si el conflicto se extendiera al sudeste mexicano?

Para México, a diferencia de Estados Unidos, la ayuda militar hacia los regímenes autoritarios tenía poco sentido y únicamente agravaba la situación. México no percibía que la esencia de la seguridad nacional estadounidense se viera amenazada por Centroamérica. Por mucho tiempo, México trató de desactivar el factor de seguridad de su propia percepción de Centroamérica hasta que entró en escena Guatemala. Por ello, México prosiguió una estrategia muy distinta hacia su vecino que con el resto de Centroamérica. A Guatemala se le separó, de manera sumamente cautelosa, del resto de Centroamérica en la política exterior. Por ejemplo, México apoyó los cambios de régimen en la región (Nicaragua 1979); sin embargo, en cuanto a la dictadura militar en Guatemala se mantuvo silencioso. Durante la década de 1980, México repudió la represión y la violación de derechos humanos como formas de solucionar el conflicto; pero ante la represión de los militares guatemaltecos México guardó silencio. La política mexicana pareció estar encaminada a tratar de evitar más enfrentamientos con los militares guatemaltecos.<sup>188</sup>

Como ya se mencionó, uno de los principales conflictos entre los dos gobiernos fue la presencia de refugiados en la frontera mexicana. Los militares guatemaltecos

---

asilo, para así no tener que reconocer todos los derechos legales a los que podrían aspirar, por ejemplo, la nacionalidad mexicana para los niños nacidos en el territorio nacional. Daniel C. Levy, art.cit., p. 246.

<sup>188</sup> Debemos recordar que la relación entre México y Guatemala históricamente ha sido difícil. Durante gran parte de este siglo, México no cultivó la relación, ante todo, por las diferencias de regímenes de ambos estados (uno dominado por militares y el otro por civiles). Pese a ello, durante este siglo México nunca vio en la frontera sur una amenaza a la seguridad del país. Aunque para el gobierno mexicano el fortalecimiento del ejército guatemalteco era obvio, estaba claro que su misión era interna y no defensiva. Por ello, el antimexicanismo que muchas veces pregonaron no preocupó mucho al gobierno mexicano, al tener claro que era para consumo interno y no como proyecto real de gobierno. Aguilar Zinser, art.cit., pp. 141-146.

denunciaron el maltrato y la explotación de los guatemaltecos (una parte tradicional pero mínima de los recién llegados). Como parte de la estrategia contrainsurgente de la junta militar guatemalteca se buscó desprestigiar al gobierno mexicano y a los refugiados. Para ellos, la frontera mexicana era una amenaza para el éxito de su campaña en contra de la guerrilla, pues si se mantenía abierta, tanto los refugiados como los guerrilleros tenían la posibilidad de cruzarla y escapar de las políticas de los militares guatemaltecos.

Los líderes guatemaltecos también veían esta tolerancia mexicana con inquietud porque no era la primera vez que el gobierno mexicano apoyaba a otros movimientos revolucionarios de la región; tenían temor a que esto se repitiera en el caso de Guatemala. México, al no hacer explícito su apoyo al gobierno guatemalteco y al permitir la permanencia de los refugiados parecía alimentar esta preocupación. Al mismo tiempo, al huir hacia otros territorios, los refugiados invalidaban las razones de la represión indiscriminada de los militares: extender el miedo entre la población civil y evitar su cooperación con la guerrilla. De hecho, la posibilidad de cruzar la frontera facilitaba precisamente lo que el gobierno guatemalteco quería evitar; es decir, que los refugiados y guerrilleros tuvieran un espacio pacífico en donde pudieran convivir, conocerse y forjar alianzas entre los dos grupos y ser una amenaza constante y creciente para el régimen militar.<sup>189</sup>

Ante la huida de sus nacionales Guatemala tendió un cerco militar en la frontera y emprendió una política de hostigamiento e incursiones para regresarlos (en algunos casos llegaron a asesinarlos en territorio mexicano). Tenían la esperanza de que México hiciera lo mismo, para así cortar cualquier posibilidad de huida y suministro de los guerrilleros. Pero México se negó. El gobierno guatemalteco no contó con que a lo largo de la frontera se instalarían los campos de refugiados, y que México le daría más énfasis a proteger a los refugiados que a ayudar a las autoridades guatemaltecas a aislar a la

insurgencia interna de su país. Tampoco anticiparon la actitud cautelosa de los militares mexicanos, pensaron que asumirían una postura más agresiva de defensa territorial. Es importante recordar que la doctrina militar mexicana del momento establecía que las tropas debían mantenerse alejadas de la línea divisoria y evitar el contacto directo con refugiados y guerrillas.<sup>190</sup>

No sólo en Guatemala se escucharon voces que alertaban al gobierno mexicano de la bomba de tiempo que representaban los refugiados en su territorio. Conforme se agudizó el conflicto guatemalteco se expresaron opiniones en México que empezaban a utilizar el mismo lenguaje que los funcionarios estadounidenses al ver en el conflicto centroamericano la posibilidad de que la subversión se extendiera al país y comenzara a minar nuestra estabilidad política:

En efecto, aun cuando son muchos los desdichados guatemaltecos que buscan asilo en nuestro país huyendo del terror, no debe rechazarse la posibilidad de que entre ellos se estén infiltrando agentes de penetración del imperialismo soviético, que aprovechan la 'tradicional hospitalidad mexicana' para colarse sigilosamente.<sup>191</sup>

En algunas revistas estadounidenses se publicaron artículos señalando la vulnerabilidad de México ante la crisis centroamericana y haciendo referencia a la popular teoría del dominó en la que México aparecía como el próximo en caer.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>190</sup> Sereseres, art.cit., p. 207.

<sup>191</sup> Rubén Salazar Mallén, "Infiltración por el sur", *Excélsior*, 14 de agosto de 1982, p. 7-A. En el mismo sentido, en 1982, el Presidente de la COPARMEX, José Luis Coindreau advirtió de las posibles incursiones guerrilleras en la frontera sur diciendo que "existen guerrilleros centroamericanos en el sudeste de Chiapas que causan problemas a los empresarios y son una fuente de contaminación ideológica en la región." Estas mismas ideas las repitió el entonces candidato presidencial por el PAN, Pablo Emilio Madero, al declarar que "el peligro real para México es la codicia que despierta al comunismo el sudeste del país donde se encuentra el petróleo..." Ambos citados en Adolfo Aguilar Zinser, art.cit., p. 179.

<sup>192</sup> Un ejemplo de esto es Carl J. Migdal, "Mexico-Next Domino for Latin American Unrest?", *U.S.. News & World Report*, octubre 8, 1984, p. 41.

Para los militares guatemaltecos, México estaba protegiendo a guerrilleros y permitiendo que siguieran con sus actividades subversivas. En una visita a México en marzo de 1982, el General Benedicto Lucas García, jefe del Estado Mayor del Ejército, declaró: "El ejército guatemalteco posee pruebas definitivas que demuestran la existencia de campos de entrenamiento de la guerrilla guatemalteca en México."<sup>193</sup> No faltaron las declaraciones en tono amenazador en contra del gobierno mexicano por seguir tolerando la llegada de guatemaltecos:

Guatemala podría y tiene derecho a tomar las medidas que considere necesarias para proteger su seguridad y su integridad, y si esto significa tener que dar apoyo económico y material a las fuerzas no comunistas que combaten al Partido Revolucionario Institucional debe hacerse.<sup>194</sup>

Tanto para algunos funcionarios guatemaltecos, como estadounidenses, México estaba actuando con mucha ingenuidad frente al conflicto centroamericano que, según ellos, tendría costos muy altos para la nación.

México negó categóricamente la presencia de campamentos guerrilleros en el país e invitó a militares guatemaltecos a recorrer cualquier lugar de la región, en su afán de eliminar cualquier duda acerca de la existencia de campamentos.<sup>195</sup> Sin embargo, queda claro que México no estaba tranquilo. Aunque en el discurso oficial parecía estar plenamente confiado de la imposibilidad de un contagio revolucionario, en la práctica no parecía estar tan seguro como lo sugiere el aumento de la vigilancia militar en el país, sobre todo en el sudeste. Se buscaba al parecer que los guerrilleros no se agruparan en nuestro territorio, así como evitar fricciones con Guatemala:

---

<sup>193</sup> Citado en José Manuel Nava, "La guerrilla guatemalteca tiene campos de entrenamiento en México: B. Lucas", *Excelsior*, 12 de marzo de 1982, p. 17A.

<sup>194</sup> Gustavo Anzueto Vielman (candidato del partido Central Auténtica Nacionalista), citado en Aguilar Zinser, *art.cit.*, p. 150.

<sup>195</sup> Óscar Hinojosa, "Cualquier régimen de gobierno, con apoyo popular, será respetado por el Ejército", *Proceso*, 29 de marzo de 1982, núm..282, pp. 8-9.



He tenido especial cuidado de que las tropas que tenemos desplegadas en la frontera con Guatemala ejerzan una vigilancia estricta, particularmente de los problemas que enfrenta ese país: los guerrilleros. Es decir, las tropas mexicanas deben cuidar que no vayan a pasar los guerrilleros guatemaltecos a nuestro país, en cuyo caso tienen órdenes de aprehenderlos, someterlos y consignarlos a las autoridades competentes.<sup>196</sup>

Con los mismos propósitos se aumentó el despliegue militar en Tabasco y Quintana Roo, estados en donde se buscaba también proteger a los pozos petroleros y mantener la calma en el campo. Aún así, México declaró constantemente que no militarizaría la frontera sur, pero sí realizó maniobras militares sin precedente en el sudeste, en donde se ensayaban las estrategias a seguir en caso de un ataque del exterior, en algunas ocasiones con la presencia de militares guatemaltecos<sup>197</sup>:

Y aun cuando nosotros somos los campeones del derecho internacional, de la no-intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos, cuando los compromisos y las necesidades o los intereses de los pueblos se desatan ahí no vale la Ley, ni vale el Derecho, ni vale nada. Ya lo hemos visto a través de toda la historia.<sup>198</sup>

Las tensiones con Guatemala comenzaron a disminuir a partir de 1983 al tomar el poder el General Óscar Mejía, quien aceptó participar en el proceso de Contadora, que se discutirá a continuación. Parecía una señal clara para llegar a un entendimiento más cordial con México por parte de las élites guatemaltecas. De esta manera, la amenaza que había llegado a ser el conflicto guatemalteco poco a poco fue menguando.

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>197</sup> Guillermo Boils M., "Los militares en México (1965-1985)", *Revista Mexicana de Sociología*, 4(1985), núm. 1, p. 176. Raúl Sohr, *Centroamérica en guerra*, México D.F., Alianza Estudios, 1988, pp. 259-260.

#### IV. El esfuerzo del grupo Contadora

Miguel de la Madrid Hurtado llegó a la presidencia en un momento crítico que limitó seriamente los márgenes de maniobra de su gobierno en muchos ámbitos. La política hacia Centroamérica no fue la excepción. México enfrentaba un gran reto, pues no podía abandonar la región, pero tampoco podía seguir tan involucrado. Existían restricciones internas reales para el retiro total, el gobierno mexicano estaba demasiado identificado con una política de autodeterminación de los pueblos y de no-intervención de Estados Unidos en la zona, como para claudicar. En un artículo publicado en *Foreign Affairs*, Miguel de la Madrid explicó que:

En nuestras relaciones con Centroamérica, México siempre se esforzará por lograr una convivencia pacífica y mutuamente benéfica con nuestros vecinos.(.....) Desatender o ignorar el conflicto que ahí se dirime significaría el abandono de la responsabilidad histórica de México y la renuncia tácita a la defensa del interés y la seguridad nacionales. Una conflagración generalizada en el istmo centroamericano tendría para México efectos adversos (.....) Nuestra mayor preocupación es, sin embargo, que un proceso semejante tendría serias consecuencias para el continente.(.....) México no puede permanecer indiferente ante semejante drama humano, con tan vastas consecuencias económicas, sociales y políticas.<sup>199</sup>

De todas maneras, "descentroamericanizar" la política exterior mexicana era primordial, sin olvidar que el conflicto en sí representaba una posible amenaza para la estabilidad del país. Unos años después de haber terminado su mandato, quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, escribió:

---

<sup>198</sup> Entrevista al General Félix Galván López, en Roberto Vizcaino, "La seguridad del país, fin primordial del Estado", *Proceso*, 22 de septiembre de 1980, no. 203, p. 8.

<sup>199</sup> La traducción de este artículo se encuentra en Miguel de la Madrid Hurtado, " Los nuevos retos de México", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México. 175 años de Historia*, México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, pp. 11-12, t. III.

La persistencia del conflicto centroamericano habría implicado serios riesgos que México no desestimó. La escalada bélica amenazaba acarrear la ruptura de un orden regional con consecuencias imprevisibles para la soberanía y la vida independiente de los Estados del continente.(.....) La presencia militar foránea y el armamentismo en Centroamérica constituyeron un peligro creciente(.....) La mayor calidad y el mayor volumen del armamento en Centroamérica fue motivo de legítima preocupación para los Estados vecinos.(.....) México rechazó esa opción [de abstenerse], reconociendo, por el contrario, que la seguridad nacional demanda un compromiso activo para contrarrestar la crisis.<sup>200</sup>

Ante la crisis económica que vivía México, cualquier sueño de potencia media se había esfumado. Además, la presidencia de Reagan, y su decisión de recuperar espacios perdidos, llevaron a que México regresara a sus límites tradicionales de política exterior.

El primer paso fue buscar aliados para su política en la región, ya que anteriormente México había trabajado de manera fundamentalmente unilateral<sup>201</sup> y rebasando los límites tradicionales de desacuerdo con Estados Unidos en la política exterior. Ya desde 1981, México había enfrentado dificultades con otras naciones latinoamericanas que sentían que la política mexicana en Centroamérica iba en contra de los arreglos internos e intereses nacionales de estos países. México poco a poco se fue aislando de las otras naciones latinoamericanas. Si a esto se le agrega mayor participación estadounidense, y la creciente atención que México tenía que destinar a sus problemas internos, una nueva estrategia era vital.<sup>202</sup>

No sólo la crisis mexicana forzó este cambio; el conflicto mismo se fue radicalizando, tanto en la percepción internacional, que lo entendió como un conflicto este-oeste, como dentro de los países en conflicto. Poco a poco, las facciones moderadas o de centro perdieron fuerza al mismo tiempo que aparecían como actores

---

<sup>200</sup> Sepúlveda Amor, art.cit., 1994, p. 77.

<sup>201</sup> Cabe recordar que no todas sus acciones fueron unilaterales, por ejemplo, el comunicado franco-mexicano de 1981 en el que se reconocía al FMLN salvadoreño como fuerza beligerante.

centrales en casi todos los casos dos grupos irreconciliables. Aunado a esto, estaba una creciente carrera armamentista y militarización de la región auspiciada por los Estados Unidos a partir de la llegada de Reagan al poder en 1981. Esta tensión pareció agravarse a principios de 1982, por lo que para el nuevo Presidente mexicano las condiciones exigían limitar los compromisos en la región y buscar una reconciliación entre el interés de lograr la paz en la región y la crisis mexicana.

El proceso de Contadora fue el resultado. Se buscó un esfuerzo de pacificación vía el multilateralismo y dejar de lado la diplomacia directa y bilateral. En Contadora se buscó conciliar los intereses nacionales de todos los países miembros, y de los cuales México se había alejado en el sexenio de José López Portillo como por ejemplo Colombia y Panamá. Al mismo tiempo, se hizo un esfuerzo por reconocer los intereses de las naciones centroamericanas que habían estado en desacuerdo con México: Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. Junto con ello, el gobierno mexicano comenzó a limitar el apoyo hacia las fuerzas guerrilleras, por lo menos en el caso salvadoreño, aunque no las abandonó por completo.<sup>203</sup> Sin duda, la precaria situación económica mexicana permitió que la cautela aflorara. Estas acciones ayudaron para que México dejara de ser percibido como prepotente en la región. Al mismo tiempo permitió que México modificara drásticamente su política centroamericana sin levantar demasiadas sospechas o parecer derrotado.<sup>204</sup>

Otro factor que contribuyó a que las naciones latinoamericanas estuvieran dispuestas a llevar a cabo acciones conjuntas fue la lección de la Guerra de las Malvinas

---

<sup>202</sup> René Herrera Zúñiga y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, 24(1984), pp. 458-459.

<sup>203</sup> México otorgó un apoyo moral muy significativo para la guerrilla salvadoreña, esto es evidente con el retiro del embajador mexicano en El Salvador a partir de 1980. Esto se modificó con la llegada de Napoleón Duarte al poder en El Salvador, México decidió nombrar un nuevo embajador como señal de su compromiso con la paz y la solución pacífica de controversias. Sara Gordon, "La política de Miguel de la Madrid hacia Centroamérica", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Nora Lustig y Soledad Loaeza (eds.), *México, auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 140.

<sup>204</sup> Herrera y Chavarría, art.cit., p. 461.

(abril-junio 1982), en la que Estados Unidos apoyó a los británicos. Este hecho creó dudas entre los latinoamericanos acerca del grado de compromiso que tenía Estados Unidos en la región, y sobre la posibilidad de actuar por sí solos ante la intransigencia estadounidense en el caso de Centroamérica, sobre todo la militarización que alentaba.<sup>205</sup>

De nuevo, Sepúlveda explica los objetivos de la iniciativa de Contadora:

Los esfuerzos del Grupo se centraron en tres objetivos: detener una conflagración bélica en el área centroamericana; crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera; y, por último, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.<sup>206</sup>

La política mexicana de Contadora, básicamente, consistió de dos etapas. La primera fue el tránsito de una política unilateral<sup>207</sup> a una visión regional del conflicto. En 1983, en la isla de Contadora se reunieron los cancilleres de Venezuela, Colombia, Panamá y México para emitir una declaración conjunta donde planteaban la necesidad de continuar e intensificar el diálogo entre los países de la región, externaban su preocupación por la injerencia de potencias extra-regionales, y por la percepción del conflicto como un enfrentamiento entre bloques ideológicos e invitaban, por último, a las otras naciones de la región a integrarse al diálogo.<sup>208</sup> Uno de los escollos a los que se enfrentó constantemente el grupo de Contadora fue la oposición a sus esfuerzos por parte de Estados Unidos y sus aliados, varios de ellos partícipes del conflicto.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> Gordon, art.cit., p. 133.

<sup>206</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, art.cit., p. 73.

<sup>207</sup> Aún con José López Portillo esto había comenzado a cambiar, al iniciarse consultas con Panamá y Colombia.

<sup>208</sup> El texto completo de esta declaración y de todos los documentos relacionados con Contadora se encuentran en Víctor Flores Olea, *Relación de Contadora*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

<sup>209</sup> Durante la negociación del grupo Contadora, en más de una ocasión el gobierno de Estados Unidos bloqueó acuerdos que ya habían sido negociados entre las naciones centroamericanas, especialmente si Nicaragua aceptaba las condiciones de la negociación. Por lo general, antes de firmar algún acuerdo llegaba la presión estadounidense a sus aliados centroamericanos (Costa Rica, Honduras, El Salvador). Cf. Bruce Michael Bagley, "Contadora: The Failure of Diplomacy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*,

Las consultas del grupo culminaron, en 1983, con el "Documento de veintinueve puntos básicos para la pacificación en Centroamérica".<sup>210</sup> En él se recopilaban los objetivos económicos, políticos y de seguridad que compartían los cinco países centroamericanos. Fue el único momento en que estas naciones lograron suscribir todas un mismo documento, quizá por su carácter no resolutivo ni vinculativo. Los siguientes esfuerzos no serían tan exitosos. El siguiente paso fue lograr que se aprobara el Acta de Contadora, hecho que nunca ocurrió. Pese a que se buscó conciliar los intereses de todas las naciones de la región, y se obtuvo el compromiso por parte de las naciones centroamericanas de firmarla, ante la presión de Estados Unidos, El Salvador, Honduras y Costa Rica presentaron un documento alternativo para desechar el acta.<sup>211</sup>

Con esta negativa se entró en la segunda etapa. A medida en que la crisis económica se profundizaba y las presiones internas y externas crecían, era evidente el debilitamiento de la capacidad negociadora mexicana. Esta debilidad parecía mayor frente al fortalecimiento de las fuerzas más conservadoras en Estados Unidos. Además, los conflictos que surgieron entre México y Estados Unidos sobre el narcotráfico, y la necesidad mexicana de apoyo estadounidense para resolver su crisis económica condicionaron el activismo mexicano en Centroamérica.

Entrevistado en diciembre de 1984, Miguel de la Madrid anunció que la presencia mexicana disminuiría en la región. Al año siguiente, el gobierno mexicano decidió suspender el envío de petróleo a Nicaragua (si no pagaba sus deudas ya adquiridas, algo

---

28(1986), núm. 3, pp. 1-32. Carlos Rico F., "The Contadora Experience and the Future of Collective Security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention. A New U.S.-Latin American Security Relationship*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, pp. 93-114.

<sup>210</sup> Citado en Flores Olea, *op.cit.*, pp.370-375.

<sup>211</sup> Para una descripción más detallada del proceso conjunto de negociaciones ver Sara Gordon, *art.cit.*, pp. 136-139. Claude Heller, "El grupo Contadora en la crisis centroamericana", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México, 175 años de Historia*, México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 332-350. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Paz en Centroamérica. La diplomacia de México en acción*, México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1988. Para entender la percepción estadounidense sobre el conflicto, desde el núcleo del conservadurismo, ver las memorias del encargado para Latinoamérica en el Consejo de Seguridad Nacional: Constantine Menges, *Inside the National Security Council*, Nueva York, Simon and Schuster, 1988.

imposible de hacer) y buscó mejorar su relación con el gobierno de Napoleón Duarte en El Salvador. Ya en el esfuerzo de Contadora, el perfil de México bajó, pero sin duda, siguió siendo la fuerza motriz de la iniciativa. Durante los primeros tres años de la presidencia de De la Madrid, el gobierno buscó afanosamente la paz en la zona. Conforme crecía el conflicto en Centroamérica, llegaban más refugiados a territorio mexicano.<sup>212</sup> En esta etapa, México trató de presentarse como un actor neutral que podía fungir como mediador del conflicto, ya sin estar directamente involucrado con las partes; sólo así se podía fortalecer la posición mexicana.

Finalmente en 1986, en la cumbre centroamericana en Esquipulas, Guatemala, las naciones centroamericanas tomaron las riendas del proceso de pacificación. Contadora y su grupo de apoyo, luego Grupo de los Ocho, continuaron siendo parte del proceso, pero sólo como consultores. México siguió manteniendo su presencia en la región sobre todo en términos comerciales y, aunque dejó de participar directamente en el proceso de pacificación, su papel en el área siguió siendo reconocido al llevarse a cabo las negociaciones internas de paz de Guatemala y El Salvador en territorio mexicano en la década de 1990.

#### V. Las consecuencias del conflicto centroamericano para la seguridad nacional mexicana

Interesarse en el conflicto centroamericano era inevitable para México. Como lo señaló el Presidente De la Madrid: "El conflicto centroamericano nos afecta no sólo por razones de proximidad geográfica; constituye una situación que puede desembocar en una generalización de la guerra con sus consecuentes secuelas negativas en la vida económica y social de todos los países del área latinoamericana."<sup>213</sup> Considerar la inestabilidad centroamericana una amenaza a la seguridad nacional mexicana también

---

<sup>212</sup> Bagley, "Contadora: The Failure of Diplomacy", p. 329.

<sup>213</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Segundo Informe de Gobierno 1984 (informe complementario)*, p. 30.



parecía inminente en la medida que el gobierno estadounidense veía sus intereses amenazados en la región. No porque una amenaza para Estados Unidos equivaliera a una amenaza para México, sino que en tanto Estados Unidos sintiera que sus intereses estaban amenazados, la probabilidad de que interviniera en Centroamérica aumentaba. Históricamente, México ha buscado que Estados Unidos permanezca alejado de la zona porque su presencia siempre ha sido disruptiva para la estabilidad regional, algo que México siempre ha buscado mantener.

Aun si en un principio no hubiera habido ese gran activismo, en algún momento México se habría visto forzado a intervenir. No hacerlo habría tenido costos muy altos para el país, la sola pérdida de control de la frontera sur era más que una razón para buscar una solución al conflicto.

Además, conforme avanzaba el conflicto, la estabilidad del sureste mexicano parecía estar seriamente amenazada. Chiapas se había convertido en pieza fundamental de la seguridad nacional mexicana, en gran medida por su importancia económica como generadora de electricidad y petróleo. Con todo y sus riquezas fue, y sigue siendo, uno de los estados más pobres del país y con problemas internos muy serios y complejos. Agregado a ello, miles de refugiados centroamericanos y tensiones con el ejército guatemalteco le dieron un nuevo aspecto al estado.<sup>214</sup> En respuesta, México decidió incrementar el gasto en el sudeste mexicano en un esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los chiapanecos y acallar cualquier reclamo por parte de las poblaciones locales por la atención prestada a los refugiados. También sirvió como medida preventiva, pues se pensaba que al mejorar la situación de la población chiapaneca se evitaría que las ideas revolucionarias que pudieran llegar con los refugiados encontraran tierra fértil. A

---

<sup>214</sup> Aguayo Quezada, *op.cit.*, pp. 5-7.

la larga, estos proyectos no lograron sus objetivos. De hecho desde que se echaron a andar surgieron muchas críticas por su mala planeación y estrategia.<sup>215</sup>

Una señal de que las élites mexicanas percibían una amenaza a la seguridad de la nación en el conflicto centroamericano fue el papel de las fuerzas armadas en la estrategia mexicana. Parte de la estrategia para minimizar los efectos del conflicto centroamericano en el territorio nacional recayó en las fuerzas armadas, no mediante un enfrentamiento con los militares guatemaltecos, sino por medio del fortalecimiento de las estructuras internas del país. Esto significó reorganizar la distribución de las fuerzas armadas aumentando el número de efectivos en la región y su capacidad de patrullaje. Asimismo, en 1983 se creó una segunda zona militar en el estado de Chiapas, con sede en Tapachula, en un esfuerzo por controlar la frontera ante el influjo de refugiados guatemaltecos y su asentamiento en el territorio nacional.

La llegada de militares a varios puestos políticos claves en el estado de Chiapas dieron muestra de la preocupación del gobierno federal por la seguridad del país. Un jefe de la zona militar de Chiapas, General Absalón Castellanos Domínguez, se convirtió en gobernador del mismo estado.<sup>216</sup> Se nombró al General Enrique Cervantes Aguirre jefe de la 31 zona militar de Chiapas, un militar con amplia experiencia en contrainsurgencia. En Chiapas, las fuerzas armadas comenzaron a tener un papel mayor en la recopilación de inteligencia y el reconocimiento del terreno, esperando así mandar señales claras de que la inestabilidad en territorio mexicano no sería tolerada. Una estrategia, con todo, meramente defensiva.<sup>217</sup>

En el caso de Centroamérica, para garantizar los intereses vitales de la nación, el país estuvo obligado a buscar una solución pacífica al conflicto regional: la estrategia fue

---

<sup>215</sup> Dos ejemplos de estos planes fueron el Plan del Sudeste y el Plan Chiapas, que lograron poco en términos del desarrollo real del estado. Sin embargo, son una muestra de los esfuerzos del gobierno federal por fortalecer su presencia en la zona. Una explicación de los planes se encuentra en *Ibid.*, pp. 15-19.

<sup>216</sup> Cabe señalar que un año antes un general retirado había llegado a la gubernatura de Yucatán, muestra de la preocupación por la seguridad del sureste mexicano.

usar una labor conciliatoria de gran alcance para abrir espacios a la negociación. Dentro de este marco se comprende Contadora.<sup>218</sup> Si bien es cuestionable cuánto logró realmente, sin duda ayudó a evitar una intervención militar directa en la región y al optar por la negociación se desterró la idea de una guerra regional. Luchar en contra de la radicalización del conflicto, fue en cierta medida una válvula de escape de las presiones que se generaban en la zona.

Pero también sentó otros precedentes la actividad mexicana en Centroamérica: un rompimiento con su posición tradicional de no-intervención en los asuntos internos de otras naciones. Al complicarse el conflicto y la inestabilidad en El Salvador y Guatemala – sobre todo-- y al verse inscrito dentro de la agenda este-oeste, otros intereses mexicanos comenzaron a verse amenazados al acercarse el conflicto a sus fronteras.

Por muchos años, México había vivido con la certeza de la integridad de sus fronteras. El conflicto centroamericano cambió esta realidad. Para hacerle frente, México evitó basar su política de seguridad en una estrategia meramente militar y trató de apegarse a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo acerca de la seguridad mexicana: buscar una solución económica, política y militar (o sea integral) sin el uso de la fuerza. Si bien el gobierno mexicano no resolvió del todo el conflicto, sí logró que se estabilizara y que no se complicara aún más; sin duda, en el interés mexicano.

Una de las consecuencias más importantes de esta situación fue que México tuviera que incluir dentro de su política exterior consideraciones de seguridad que no tenían raíces internas.<sup>219</sup> A partir de entonces la política exterior mexicana ha incluido una

---

<sup>217</sup> Cunningham, art.cit., pp. 175-176.

<sup>218</sup> Según uno de sus creadores Contadora logró evitar que este conflicto se inscribieron como uno más entre Este y Oeste. Contadora logró que se abrieran los espacios para el diálogo y la negociación, al no pronunciarse por ninguna de las partes. Buscaba establecer las bases para una paz efectiva y duradera. En materia de seguridad logró sus objetivos porque 1. evitó la escalada de la carrera armamentista en la región; 2. proscibió los ejercicios y maniobras militares en la región, 3. desmanteló las bases y escuelas operadas por fuerzas extrañas a la región; 4. logró el retiro de asesores militares extra-regionales, 5. prohibió el tráfico de armas; 6. eliminó el apoyo a las fuerzas irregulares, logró el compromiso de los actores en abstenerse a fomentar o apoyar actos subversivos, terroristas o de sabotaje. Sepúlveda Amor, *op.cit.*, pp. 16-17.

<sup>219</sup> Sereseres, art.cit., p. 209 y 212.

dimensión de seguridad, una tendencia que se reafirmó unos años después con el fenómeno del narcotráfico. El conflicto centroamericano ocurrió en un momento en que a México le interesaba tener mayor proyección en el exterior. México se convirtió en un actor político de peso regional y buscó la estabilidad mediante la negociación en la región, para garantizar la seguridad nacional del país.

Lo más interesante de la actuación mexicana en la región fue la variedad de estrategias que utilizó el gobierno en su política hacia el conflicto centroamericano. Se valió de negociaciones bilaterales y de negociaciones multilaterales; de acciones unilaterales y de acciones concertadas con otros actores; de incentivos económicos y de incentivos políticos para los distintos actores; de políticas dirigidas a los efectos en México del conflicto y de políticas para contrarrestar los efectos en el exterior; e incluyó una estrategia militar para fortalecer la seguridad mexicana. En otras latitudes, las estrategias y políticas de seguridad se reducen sólo a la cuestión militar. El manejo mexicano nos recuerda que cualquier política de seguridad nacional es mucho más compleja que sólo el envío de tropas, que un enfoque integral, efectivamente, puede tener cierto grado de éxito, sobre todo cuando el estado en cuestión no es una potencia militar.

## 5. LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL NARCOTRÁFICO

Durante la década de 1980, el otro tema que dominó las discusiones sobre seguridad nacional, y provocó una modificación en el discurso y en las políticas de seguridad fue el narcotráfico. A principios del decenio, el narcotráfico era considerado un problema de delincuencia y de salud pública, pese al bajo nivel de consumo en la nación; a finales del mismo, el gobierno mexicano públicamente llamó al narcotráfico un problema de seguridad nacional. ¿Qué originó este cambio de percepción? En este apartado intentaré explicar por qué hubo un cambio en la forma de concebir este problema y sus consecuencias. En una primera parte haré una breve descripción del surgimiento del fenómeno en el país únicamente para enmarcar la situación a principios de la década y tratar de presentar los elementos que ayudan a explicar la modificación. En la siguiente parte presentaré fragmentos del discurso oficial en los que se discierne esta transformación. En la última parte trataré de presentar una explicación sobre las razones de este viraje.

### I. El narcotráfico: un viejo problema

El narcotráfico en México tiene una historia larga.<sup>220</sup> Desde principios del siglo XX, el cultivo de enervantes, específicamente marihuana, era común en el país. Dicha historia no puede separarse de la historia del problema en Estados Unidos; ni la prohibición, ni la política contra el narcotráfico se pueden entender si se desvinculan del mercado y de la política estadounidense. Se puede decir que el cultivo de drogas no fue un problema para el gobierno mexicano hasta que la tolerancia estadounidense terminó y se adoptó una

política de prohibición en la nación vecina. México formó parte del régimen prohibicionista desde que se comenzaron a sentar sus bases. En 1912, México fue el único estado latinoamericano que firmó la Convención de La Haya, el primer acuerdo internacional que buscaba prohibir el comercio, la elaboración y el consumo de drogas.<sup>221</sup> Aunque México no se enfrentaba a un problema serio de drogas, en cualquiera de sus facetas, es posible que el gobierno de la República tuviera interés en cooperar con las autoridades estadounidenses para evitar sus incursiones en territorio fronterizo.<sup>222</sup> A finales de la década de 1920, la prohibición había transformado a un intercambio comercial mínimo en la frontera en un problema de contrabando y de mercado negro debido a que el gobierno mexicano había prohibido la producción y el comercio del opio y otras drogas.<sup>223</sup>

Durante esta primera etapa, los logros de la política contra las drogas fueron mínimos. El cultivo de marihuana y amapola siguió creciendo durante el período de entreguerras, asentándose principalmente en el norte. Básicamente, la política resultó en la colusión de autoridades con el tráfico. Sin embargo, ante la mirada constante de los Estados Unidos no había otra estrategia que seguir; México se había subido al tren de la prohibición.

La primera campaña en contra del narcotráfico de gran escala la presentó el gobierno en 1948. La meta era cubrir al país entero, lo que suponía que algunos cuerpos

---

<sup>220</sup> Aunque en la actualidad existe un número elevado de drogas prohibidas o controladas, el régimen de prohibición se ha centrado en aquellas que son derivadas de la planta de coca (cocaína, *crack*), de la amapola (heroína, opio) y la marihuana. En este capítulo, cuando se habla de drogas, me refiero a éstas.

<sup>221</sup> Miguel Ruiz-Cabañas, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter Smith (ed.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 207.

<sup>222</sup> En 1919, el Congreso estadounidense aprobó legislación que prohibía la venta de alcohol. Este hecho, junto con el mercado negro ya existente de drogas incentivó a los exportadores mexicanos a participar en el suministro de estos bienes al mercado vecino. De esta forma México se convirtió en exportador de marihuana y opio. El gobierno de Estados Unidos tenía interés en la cooperación mexicana para frenar la importación de drogas a su país, pero muchas veces se saltaban los canales diplomáticos y preferían métodos más pragmáticos como los cruces ilegales de sus agentes en persecución de criminales, generando problemas de jurisdicción en la frontera norte que molestaban muchísimo a los gobiernos mexicanos que de por sí tenían problemas para hacer respetar su autoridad durante el período revolucionario. María Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs, Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp. 6-7.

<sup>223</sup> En 1916, el gobierno prohibió la importación de opio, para hacer frente a la triangulación que se había establecido (Asia-México-Estados Unidos). En 1923, Álvaro Obregón prohibió la importación comercial de

policíacos estarían ocupados únicamente en la lucha contra las drogas. La otra novedad era la participación de las fuerzas armadas para llevar a cabo la erradicación manual de los cultivos, sólo las fuerzas armadas tenían los hombres y la presencia rural para hacerlo. Ésta era todavía una misión de poca importancia para los militares.<sup>224</sup>

Los últimos años de la década de 1960 fueron cruciales para el narcotráfico en México. Ante el incremento del uso de drogas entre los jóvenes estadounidenses, el comercio ilícito de drogas se vio favorecido, afectando especialmente la zona fronteriza. Para el siguiente decenio, México se había convertido en uno de los principales proveedores de heroína y marihuana para el mercado de los Estados Unidos.<sup>225</sup> Esta realidad comenzó a preocupar genuinamente a las autoridades mexicanas, quienes veían con alarma la fuerza que algunos narcotraficantes estaban adquiriendo en algunos estados norteros. Asimismo, la creciente denuncia de Estados Unidos y la posibilidad de nuevas violaciones a la soberanía convencieron al gobierno de México que debía cambiar su estrategia.

En 1975, el gobierno mexicano anunció la puesta en marcha de la Operación Cóndor. Ésta se basaba en la erradicación aérea de los plantíos; las autoridades mexicanas confiaban que con la asistencia logística de Estados Unidos, los cuerpos policíacos especializados y la tecnología actualizada se podría acabar con el narcotráfico en el país. El plan estaba coordinado por la Procuraduría General de la República con ayuda de la Policía Judicial Federal y tropas militares, alrededor de 350 y 5,000 hombres respectivamente.<sup>226</sup> En un principio, la campaña fue muy eficaz pues logró disminuir

---

todo tipo de narcóticos y estableció infraestructura mínima para evitar el contrabando de alcohol hacia Estados Unidos. En 1927, El Presidente Calles prohibió la exportación de heroína y marihuana. *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>224</sup> Una buena descripción de la política en contra de las drogas del gobierno mexicano entre 1948 y 1968 se encuentra en Richard Craig, "La Campaña Permanente: Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 20 (1978), pp. 107-131.

<sup>225</sup> Esto se debió en gran parte a los éxitos que tuvieron otros países productores para enfrentarse con el narcotráfico. Otro factor que ayudó fue la ineficacia de las campañas de erradicación nacionales. Toro, *op.cit.*, p. 15.

<sup>226</sup> *Ibid.*, pp. 15-18. Ver también Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22(1980), pp. 345-363.



notablemente la producción de drogas. A un año de su inicio, el Secretario de la Defensa Nacional, General Félix Galván López declaraba:

Es satisfactorio poder constatar que durante las operaciones que se realizan en todo el ámbito nacional, se haya obtenido un alto grado de eficacia, en lo que se refiere a la campaña contra los enervantes. Durante el combate contra los narcotraficantes sólo se tuvieron 5 bajas en el año de 1977 y se logró evitar que entrara a la cadena de mafia la exorbitante suma aproximada de \$ 240,000,000,000.00.<sup>227</sup>

A partir del plan Cóndor, la lucha contra el narcotráfico se convirtió en el principal vínculo entre los militares y el mando civil. Mediante la presencia de los militares, el gobierno mexicano logró controlar áreas que, de facto, ya habían dejado de estar bajo su autoridad, como algunas zonas de Durango y Sinaloa por ejemplo. Si bien el papel de las fuerzas armadas fue vital para el éxito inicial de la campaña, su participación nunca ha sido favorecida por ellas mismas, en parte porque se ve como una actividad fuera de sus responsabilidades, y en parte por el miedo a ser víctimas del gran poder de corrupción del narcotráfico. Aun con esta oposición, para mediados de la década de 1980, una cuarta parte de los efectivos militares estarían colaborando en la lucha contra las drogas.<sup>228</sup>

La Operación Cóndor comenzó a mostrar fallas en los primeros años de la nueva década; además, parecía que a la larga había generado más problemas de los que había logrado resolver. Al parecer, la campaña había servido para destruir a los pequeños productores y alentar la creación de los llamados cárteles de narcotraficantes con capacidad de enfrentarse a las fuerzas policiacas. Además, por un lado, las organizaciones criminales cambiaron sus patrones de cultivo y exportación para

---

<sup>227</sup> Galván López, *op.cit.*, p. 154-155.

<sup>228</sup> Roderic Ai Camp señala que muchos oficiales hubieran preferido limitarse a sus funciones tradicionales y no involucrarse en el narcotráfico, cuyo combate consideraban fuera de su competencia. Esta insatisfacción, según Camp, explica, en parte, la reducción de sus responsabilidades en la lucha contra las drogas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Camp, *op.cit.*, p. 87.

responder a la campaña. Por otro lado, el enfrentamiento directo con los narcotraficantes generó violencia, y más corrupción. Así las instituciones mexicanas comenzaban a sentir los estragos de la lucha, especialmente las corporaciones policiacas. Hasta entonces, el Ejército mexicano había justificado su participación en las campañas en contra de las drogas como parte de su responsabilidad social con la nación y el mundo en general. Esta visión se refleja en la siguiente declaración del General Galván López, Secretario de la Defensa Nacional, en septiembre de 1977:

El señor Presidente de la República nos calificó como depositarios del honor de México. Nuestro país se ha comprometido, en el bien de la humanidad, a combatir la siembra, el cultivo, la cosecha y el tráfico de estupefacientes, dispuso también nuestro Jefe Supremo, que las Fuerzas Armadas, en apoyo y en estrecha coordinación con la Procuraduría General de la República, ataquen en la raíz y dentro de nuestro suelo patrio, este flagelo que azota al género humano.<sup>229</sup>

Desde su llegada al poder, el Presidente Miguel de la Madrid aumentó las responsabilidades de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas. Se puede decir que la decisión se debió a la confianza que inspiraban frente a las policías y autoridades civiles que parecían estar cada vez más coludidas con el narcotráfico. Además, gracias a los éxitos que habían logrado las fuerzas armadas en la década de 1970 en otros campos, parecían ser la institución eficiente, incorruptible y disciplinada que el país necesitaba para controlar al narcotráfico.

Conforme avanzó la década fueron presentándose a la opinión pública hechos de corrupción relacionados con el narcotráfico. Sin embargo, el suceso que convirtió al narcotráfico en tema prioritario fue el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en febrero de 1985. Este incidente no sólo obligó a México a revisar su política, sino que la reacción estadounidense forzó al gobierno mexicano a una profunda reforma en sus

sistemas de inteligencia y de manejo de operaciones contra las drogas. El escándalo fue mayor al revelarse que había agentes federales participando en la protección de los narcotraficantes.<sup>230</sup> La principal consecuencia del caso Camarena fue la crisis diplomática entre Estados Unidos y México, que ya de por sí tenían una relación endeble por la diferencia de posiciones en Centroamérica; además, puso en evidencia la actuación de los agentes de la DEA en territorio mexicano y lo vulnerable que era México ante su vecino. Se reconoció también el papel de México como país de tránsito de la cocaína colombiana.

Durante 1987 y 1988, México modificó su política contra las drogas ante dos realidades imposibles de soslayar. La capacidad creciente de los barones de la droga para corromper e infiltrarse en las corporaciones policiacas y de inteligencia, que atentaba contra las bases del sistema jurídico mexicano. Cabe recordar que en 1985 se desapareció a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) ante la sospecha de relaciones estrechas entre algunos de sus agentes y narcotraficantes. La otra realidad era el factor Estados Unidos. A partir de 1984, para los oficiales del Departamento de Estado estadounidenses, el narcotráfico estaba comenzando a ser una amenaza para la seguridad interna mexicana, sobre todo por la cantidad de dinero que podía usarse para corromper a las instituciones estatales. Comenzaba a generarse el miedo de ver a México convertido en otra Colombia o Bolivia, no sólo por la violencia, sino por la capacidad de

---

<sup>229</sup> Galván López, *op.cit.*, p.136.

<sup>230</sup> Aunque oficialmente se dijo que el asesinato fue en represalia a los logros obtenidos por el gobierno en el decomiso y destrucción de narcóticos, a lo largo de la década de 1990 han surgido explicaciones distintas que parecen estar bien documentadas. Sin duda, la más sorprendente, es la que se refiere a la participación de la CIA y la Dirección Federal de Seguridad en operaciones con narcotraficantes para financiar los esfuerzos de la Contra en Nicaragua, ante la ignorancia de la DEA. Tesis manejada en el libro de Peter Dale Scott y Jonathan Marshall, *Cocaine Politics: Drugs, Armies and CIA in Central America*, Berkeley, Berkeley University Press, 1991 y en Jorge Fernández Menéndez, *Narcotráfico y poder*, México D.F., Rayuela, 1999. Sean o no éstas las razones del asesinato de Camarena, se puede decir que tanto las inculpaciones como las condenas hechas por el sistema de justicia de los Estados Unidos son cuestionables. A mediados de la década de 1990 salió a la luz la compra de testigos, nada confiables desde un principio, y la retractación de un testigo. Frederic N. Tulsy, "Evidence Casts Doubt on Camarena Case Trials", *Los Angeles Times*, 26 de octubre de 1997. Todo ello lleva a pensar que más que la verdad, lo que buscaban las autoridades era castigar y sentar un precedente para ser tomado en cuenta por los narcotraficantes y las autoridades que los solapaban.

los narcotraficantes de infiltrar las estructuras estatales<sup>231</sup> y minar la lucha en contra de las drogas.<sup>232</sup> Desde 1984, durante su campaña de reelección Reagan había declarado su "Guerra contra las drogas". En 1986, el narcotráfico había ingresado formalmente en la agenda de seguridad nacional estadounidense mediante la *National Security Decision Directive 221*. De esta forma, era evidente que Estados Unidos iba a promover una estrategia sin límites contra el narcotráfico.

En 1987, el Presidente De la Madrid declaró al narcotráfico un "asunto de estado", rompiendo con la posición anterior mexicana de verlo como un problema simplemente de delincuencia y de salud. A partir de entonces, se impulsó una política más coordinada en contra del narcotráfico. Por ejemplo, ya en 1985 se creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, en la PGR, que tenía como misión coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente en contra del narcotráfico.<sup>233</sup>

El nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari no tenía ninguna duda acerca del tipo de reto que presentaba el narcotráfico. Ya desde la campaña, Salinas había hecho pública su idea de que era una amenaza a la seguridad nacional.<sup>234</sup> Una idea que confirmó en su toma de posesión al afirmar que:

El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la Nación y para la salud de los mexicanos. Su combate es ya razón de Estado. Crearé una nueva área en la Procuraduría General de la República dedicada a su exclusivo combate, con más personal y mayor adiestramiento. Elevaremos las sanciones por su tráfico, y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores, sea quien sea.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> El ejemplo colombiano estaba a flor de piel. A principios de la década de 1980, surgieron a la luz las intenciones de algunos narcotraficante colombianos de involucrarse directamente en la política, ya fuera fundando sus propios partidos o presentándose como candidatos a cargos públicos.

<sup>232</sup> Greene Walker, art. cit., p. 366.

<sup>233</sup> Jorge Carrillo Olea, "La lucha internacional contra el narcotráfico", en César Sepúlveda, *op.cit.*, p. 501.

<sup>234</sup> En un discurso en Matamoros ante miembros del IEPES, el entonces candidato presidencial dijo que "el narcotráfico es el gran reto de la seguridad nacional." *La Jornada*, 13 de noviembre de 1987, p. 1.

Efectivamente Salinas de Gortari creó en diciembre de 1988 la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. Se impulsó la idea de una estrategia "integral" frente al narcotráfico. Dos años después se creó en la PGR la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud. Su fin era establecer una entidad coordinadora de la política nacional en contra de la farmacodependencia, la producción y el tráfico de drogas, atendiendo a los ámbitos educativos, jurídicos y médicos del problema.<sup>236</sup>

Parte de la política de Salinas consistió en reducir las funciones de las fuerzas armadas manteniendo la erradicación de los plantíos de enervantes, y buscando dejar la parte de la lucha en contra de los llamados cárteles en manos de la PGR y los órganos de inteligencia civil. Parecía cada vez más arriesgado comprometer a una institución sólida como las fuerzas armadas al enfrentamiento directo con los narcotraficantes. En opinión de Roderic Ai Camp, uno de los resultados de la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas durante la década de 1980 fue que en algunas zonas, los militares se convirtieron en las únicas autoridades (Oaxaca, Sinaloa, Guerrero), relegando a las autoridades civiles.<sup>237</sup>

A lo largo del sexenio de Salinas, el narcotráfico fue creciendo como tema que acaparaba atención y estudio. Pero de igual modo, aunque ya permanentemente inscrito en la agenda bilateral, se fue estabilizando como tema de conflicto entre los dos países, en gran medida por la llegada de un nuevo Presidente a Estados Unidos y un cambio en la política estadounidense, tan combativa como antes, pero que ponía más énfasis en la cooperación.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Discurso de toma de posesión, citado en *La Jornada*, 2 de diciembre de 1989, p. V.

<sup>236</sup> Carrillo Olea, art.cit., p. 504.

<sup>237</sup> Camp, *op.cit.*, p. 91-93.

## II. La modificación del discurso oficial referente al narcotráfico

Antes de 1985, ni la lucha en contra del narcotráfico como política pública, ni como objeto de estudio generaban mucha atención. No son muchos los estudios académicos antes de ese año. Aún menos atención se le prestaba como un asunto importante dentro del ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos. Era considerado un tema más de la agenda de asuntos fronterizos. Aunque era un problema con hondas raíces, estaba bastante alejado de la atención pública hasta la muerte de Camarena. A partir de entonces, el discurso alrededor del narcotráfico sufrió un cambio de 180 grados; para finales de la década era un tema que suscitaba opiniones y propiciaba el estudio constante.

Quizás lo más interesante sea ver cómo el lenguaje con el que se habla del narcotráfico fue cambiando durante la década. Esto es evidente en los discursos del Presidente De la Madrid. El número de veces que se refiere al narcotráfico en sus pronunciamientos aumentó considerablemente después de 1985. Por ejemplo, en una recopilación de las declaraciones del Presidente con relación al narcotráfico se observa que en 1983 hubo tres pronunciamientos al respecto. En 1984, también hubo tres pronunciamientos, aunque en ese año hay una declaración relevante en una junta de trabajo en Sinaloa. Ahí, el Presidente aseveró: "El narcotráfico, el problema del narcotráfico y su persecución, no se puede ver aislado de los problemas generales de desarrollo (.....)Sé que muchas veces es reflejo de falta de oportunidades de trabajo diversificado para los habitantes del estado o de otras zonas del país."<sup>239</sup> La declaración llama la atención porque al estar en un estado productor de estupefacientes, el Presidente reitera el problema socioeconómico que explica el narcotráfico, y aunque

---

<sup>238</sup> Aunque las controversias no dejaron de aparecer, como la que generó el secuestro del Dr. Humberto Álvarez Macháin en abril de 1990 y la tensión anual generada por la certificación del Congreso estadounidense.

<sup>239</sup> Citado en Miguel de la Madrid Hurtado, *Narcotráfico: "cuestión de estado"*, México D.F., Procuraduría General de la República, 1987, p. 14.

también habla de su persecución, no se refiere a él como un problema avasallador o amenazante para el estado mexicano.

A partir de mayo de 1985, hay 5 menciones al problema del narcotráfico, y aunque se denota preocupación, parece existir confianza en la capacidad del gobierno mexicano para controlar el fenómeno. Por ejemplo, en una entrevista otorgada a *Le Monde*, el Presidente dice: "Si México se descuidara, creo que el narcotráfico podría adquirir mayores proporciones. México ha estado desde hace años luchando enérgicamente en contra del narcotráfico y lo seguirá haciendo para que no llegue a niveles como los que se han observado en otros países."<sup>240</sup>

Para 1986, el número de referencias al narcotráfico había aumentado a catorce. En muchas de ellas, se buscaba resaltar los costos que implicaba la lucha contra el narcotráfico, tanto económicos como humanos, y señalar la responsabilidad de los países consumidores. En 1987, el narcotráfico se reconoce como problema de estado ante los gobernadores de la frontera norte: "...El combate al narcotráfico, la prevención de la drogadicción y su adecuado tratamiento, son intereses del Estado y de la sociedad mexicana y no solamente problemas delictivos, de seguridad pública o de salud."<sup>241</sup> Unos meses después, el Presidente ratificó esta idea ante miembros del Poder Judicial al decir que: "Éste es un asunto de perfiles mundiales, una patología de la civilización contemporánea, en donde en nuestro caso no solamente amenaza la sanidad de nuestra sociedad, sino que se convierte en un asunto de Estado."<sup>242</sup> Lo interesante de esta declaración es que por muchos años México había tratado de limitar el narcotráfico al marco de la delincuencia. Lo que llama la atención es que no hay una justificación explícita de por qué de un año para otro el narcotráfico se vuelve un asunto tan

---

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 36.



importante, sin negar que efectivamente se estaba convirtiendo en una amenaza de peso para el estado mexicano.

Lo mismo se advierte en los informes de gobierno de Miguel de la Madrid; de ser un tema al que prácticamente no se le concede nada de atención, para finales de su administración el Presidente le dedica tiempo considerable. En su Primer Informe de Gobierno, se limitó a decir: "Quiero destacar, particularmente, la contribución del Ejército en la campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes; así como la vigilancia y salvaguarda de nuestros mares nacionales por la Armada Nacional."<sup>243</sup> De igual forma, en el informe complementario, en el apartado de Impartición de Justicia, le dedica 13 líneas todas referentes a los decomisos que se habían logrado en el año anterior.<sup>244</sup>

En su Segundo Informe, Miguel de la Madrid le dedica dieciséis líneas en total al narcotráfico; en ellas señala que "El narcotráfico y la farmacodependencia constituyen uno de los más críticos problemas que azotan al mundo de nuestros días. Se ha incrementado la lucha contra el narcotráfico..."<sup>245</sup>

El Tercer Informe, en 1985, presenta una exposición más clara de la lucha contra las drogas. En más de una cuartilla, el Presidente defiende el esfuerzo mexicano y rescata el elemento multilateral.<sup>246</sup> México trató de multilateralizar su estrategia internacional, pero tuvo resultados limitados.<sup>247</sup> El régimen de prohibición y de lucha contra la producción estaba demasiado consolidado como para ser modificado, más aún cuando su promotor era Estados Unidos.

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>244</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Primer Informe de Gobierno 1983, (informe complementario)*, p. 33.

<sup>245</sup> Citado en Miguel de la Madrid Hurtado, *Narcotráfico: "cuestión de estado"*, p. 14.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>247</sup> No fue México el único país latinoamericano afectado por el narcotráfico en la década de 1980. En Perú, Colombia y Bolivia, el narcotráfico había comenzado a amenazar sus instituciones. En 1984, por ejemplo, el Presidente venezolano, ante las Naciones Unidas declaró: "El narcotráfico se ha propuesto desestabilizar las estructuras mismas de los Estados, haciendo uso de la corrupción y valiéndose de los más variados recursos criminales en una intrincada red de operación, conspiraciones y complicidades que involucran a todos los niveles sociales, a subversivos de izquierda y derecha, a los sectores económicos más fuertes, y a los marginados, e incluso a estructuras fundamentales de los poderes públicos. Su penetración no tiene límites y

En su Cuarto Informe, en medio de mucha presión internacional, y una vez que el Congreso de Estados Unidos había establecido el mecanismo de certificación, Miguel de la Madrid defendió arduamente el trabajo mexicano:

México destina recursos humanos y materiales crecientes al combate del narcotráfico. Así, el país sigue cumpliendo su parte en esta enconada lucha. Sin embargo, del exterior se nos ha hecho de diversas presiones al señalar que [sic] las acciones que hemos venido efectuando no son lo suficientemente eficaces para combatir este ilícito, sin reconocer que las actividades que emprende el Gobierno mexicano son cada vez mayores y proporcionalmente superiores a las de otros países.<sup>248</sup>

En su Quinto Informe de gobierno, Miguel de la Madrid introduce la nueva concepción del narcotráfico al identificarlo con la seguridad de la nación:

Nuestro país ha cumplido su compromiso interno y se ha unido en esta lucha con otros pueblos. Con hechos se demuestra. La tesis de México ha sido expresada en diversos foros nacionales e internacionales: resolver las causas, no sólo atacar los efectos; actuar en todos los segmentos de la cadena delictiva (.....) impulsar una concertación internacional (.....) Para México, la lucha contra el narcotráfico es una "cuestión de Estado".<sup>249</sup>

En el caso del Procurador General de la República, encargado del esfuerzo nacional contra las drogas, la modificación en el discurso es aún más clara. En una conferencia de prensa en febrero de 1985, el Procurador Sergio García Ramírez explicó por qué preocupa el narcotráfico y su naturaleza misma al decir:

---

ha alcanzado tales proporciones que representa una amenaza a la seguridad nacional..." Citado en Sergio García Ramírez, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 15.

<sup>248</sup> Citado en Miguel de la Madrid Hurtado, *Narcotráfico: "cuestión de estado"*, p. 29.

<sup>249</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Quinto Informe de Gobierno 1987 (informe complementario)*, México D.F., Presidencia de la República, 1987, p.17.

**El narcotráfico, con su secuela de farmacodependencia, sacude a la sociedad, preocupa a la sociedad y daña a la sociedad. El gobierno debe responder a esa preocupación, a ese daño social (.....) No hay conmoción, aquí, de estructuras sociales y políticas; lo que hay son hechos delictivos, problemas de salud que se están enfrentando y combatiendo, como se enfrentan los hechos delictivos [y los problemas de salud.] En México no tienen otro alcance, no tienen otra trascendencia.<sup>250</sup>**

**En esta declaración es obvio que, para el Procurador, México no está ante un problema que amenace al estado; de hecho parece que lo que más preocupa es el consumo, una idea que guió al discurso oficial, pese a que nunca se fundamentó realmente esta preocupación con estadísticas hasta finales de la década de 1990.**

**Para abril de 1986, esta apreciación había cambiado. Ante diputados mexicanos, el mismo Procurador afirmaba:**

**Otro elemento que quiero destacar: la pretensión del narcotraficante que milita en las grandes organizaciones del crimen. Alguna vez, ayer y ahora, en el enfrentamiento entre delincuente y autoridad, se quiso, por el delincuente, lesionar, agredir, contener a la autoridad; fueron enemigos, son enemigos naturales. Luego el delincuente ha pretendido y pretende comprar conciencias, comprar, cohechar, neutralizar a la autoridad por el soborno o por el temor. Pero ahora pretenden algo más (.....) pretenden quizá asumir la autoridad, substituir a la autoridad, mediatizarla, ponerla o imponerla.<sup>251</sup>**

**Es decir, el narcotráfico, sobre todo el que se organiza en cárteles internacionales, empieza a verse como algo más peligroso. Se le concibe en competencia franca con el gobierno federal por la autoridad. Es necesario recordar que para ese momento la complicidad entre policías y narcotraficantes era un hecho conocido por la opinión pública;**

---

<sup>250</sup> Citado en Procuraduría General de la República, *Campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia*, México, Procuraduría General de la República, 1985, pp. 23-24.

se comenzaba a comprender también los alcances del poder que los grandes capos habían logrado. El estado mexicano ya no parece esa entidad todopoderosa a la que nada amenaza.

A mediados de 1988, la idea del narcotráfico como una amenaza a la seguridad de la nación ya había sido aceptada, e internalizada, por las autoridades del país. En una conferencia de prensa para los medios nacionales, el Procurador García Ramírez respondió a la pregunta expresa de si estaba de acuerdo con la percepción estadounidense de que México no tardaba en convertirse en otra Colombia, que:

... habrá que recordar que ha sido el Presidente Miguel de la Madrid quien en distintos foros definió las características delicadas del tema, porque manifestó que para nosotros luchar contra el narcotráfico y la drogadicción es una cuestión de Estado, y es un compromiso que México tiene ante su propio pueblo, consciente de que hay riesgo para la seguridad en caso de que esta forma de delincuencia avance...<sup>252</sup>

Es una declaración importante porque aunque reconoce el problema potencial al que puede llegar el narcotráfico, existe un aire de optimismo y una negación implícita de que, en esos momentos, fuera ya un problema que amenazara de forma vital a la estructura gubernamental. Se trata todavía de mantener al fenómeno del narcotráfico dentro de los límites de la delincuencia. De hecho durante el resto de la conferencia de prensa busca minimizar las acusaciones sobre el desbordamiento del fenómeno, ni siquiera admite que existan estados de la Federación en que se haya convertido en algo muy grave.<sup>253</sup>

En un artículo escrito varios años después de haber sido Secretario de Relaciones Exteriores, el embajador Bernardo Sepúlveda intenta explicar por qué el narcotráfico se

---

<sup>251</sup> Procuraduría General de la República, *Presentación de la campaña contra el narcotráfico ante la comisión de justicia de la H. Cámara de Diputados*, México D.F., Procuraduría General de la República, pp. 9-10.

<sup>252</sup> García Ramírez, *op.cit.*, pp. 547-548.

<sup>253</sup> *Ibid.*, pp. 545-555.

convirtió en un problema de seguridad nacional. "El combate al narcotráfico obedece no sólo a motivos de salud; el objetivo central es erradicarlo por ser un elemento corruptor de instituciones de seguridad pública, con lo cual se afectan las funciones esenciales del Estado."<sup>254</sup> Es una idea significativa porque es de los pocos antiguos funcionarios del sexenio de De la Madrid, que si bien elaboró el texto después de haber terminado su gestión, trata de explicar por qué el narcotráfico se convirtió en una "cuestión de Estado". Lo más llamativo del texto es que no fundamenta su explicación en la posibilidad de un aumento en el consumo de drogas en el país, que finalmente había sido siempre rescatado por los funcionarios gubernamentales para justificar su lucha contra el mercado ilícito. Sepúlveda habla claramente de la amenaza a las instituciones que representa el narcotráfico, y da cuenta de cómo cambiaron las percepciones al escribir que:

En sus orígenes, no era una cuestión de política exterior o de seguridad nacional. Por su naturaleza, pertenecía al capítulo de la salud pública. Pertenecía, también, al ámbito policiaco y a la persecución de los delitos, a la administración de justicia y a la existencia de un orden legal que repudia y sanciona al crimen organizado. Pero gradual y progresivamente el narcotráfico y sus secuelas se han inscrito en la agenda política de las relaciones entre los Estados, convirtiéndose en uno de los asuntos que mayor atención reclama, por parte de los gobiernos y de la opinión pública, por su incidencia en la esfera doméstica y por sus efectos transnacionales.<sup>255</sup>

Efectivamente, por muchos años el discurso oficial referente al narcotráfico venía asociado al problema de salud que representa el consumo de drogas. Ejemplo de ello es lo que escribe Jorge Carrillo Olea, encargado de la lucha contra el narcotráfico durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: "En primer lugar, México desarrolla e impulsa la lucha contra las drogas para proteger la salud de los mexicanos. En segundo lugar, el

---

<sup>254</sup> Sepúlveda Amor, art.cit., p. 21.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 64.

combate obedece a razones de seguridad nacional."<sup>256</sup> Sin embargo, a lo largo de esos años los esfuerzos por controlar el consumo de estupefacientes dejaron mucho que desear.<sup>257</sup>

El mismo funcionario, ya como gobernador del estado de Morelos, se refiere al cambio en las percepciones:

En la última parte de su gobierno el Presidente De la Madrid consideró que la lucha contra el narcotráfico y la farmacodependencia no sólo se emprendía para preservar la salud pública de los mexicanos, sino que constituía una cuestión de Estado (.....) El narcotráfico no puede ser considerado como un delito ordinario o menos. Daña a las instituciones y pone en riesgo la estabilidad gubernamental.<sup>258</sup>

El Presidente Salinas desde su campaña había reconocido la complejidad del fenómeno del narcotráfico, y por primera vez lo llamó directamente una amenaza de seguridad nacional.<sup>259</sup> Junto con la crisis económica eran, a su parecer, los principales retos a la seguridad de la nación. Esta idea la reafirmó en su primer informe ante la nación: "Combatimos enérgicamente el narcotráfico por razón de Estado y para proteger la salud de las familias mexicanas; siendo este problema de gran preocupación para nuestro vecino del norte, la coincidencia en su combate nos resulta benéfica."<sup>260</sup> Además de reiterar la importancia del narcotráfico, hay un cambio en el lenguaje frente a la cooperación bilateral. Ya no se busca culpables sino se insiste en la necesidad de

<sup>256</sup> Carrillo Olea, art.cit., p. 518.

<sup>257</sup> Es necesario señalar que el gobierno de De la Madrid fue el primero en intentar un programa coordinado en contra del consumo de estupefacientes. En julio de 1985 se instaló el Consejo Nacional contra las Adicciones; conjuntamente se impulsó el programa ADEFAR (Atención a la Farmacodependencia) que buscaba ser un esfuerzo comunitario en contra del consumo de drogas. El abuso de estimulantes más preocupante en el país tradicionalmente se centraba en drogas legales como los inhalantes y el alcohol. En estos casos nunca se ha planteado prohibirlos o lanzar una estrategia nacional para reducir su consumo, como lo ha sido en el caso de las drogas ilegales.

<sup>258</sup> Carrillo Olea, art.cit., p. 502.

<sup>259</sup> Anteriormente, el Presidente De la Madrid se había referido al narcotráfico como "asunto de Estado". Si bien era un reconocimiento tácito a la amenaza en que se había convertido, Salinas fue el primero en referirse al narcotráfico dentro de la categoría de "una amenaza de seguridad nacional".

<sup>260</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno 1989*, México D.F., Presidencia de la República, 1989, p. 20.

cooperar para beneficio de ambos estados. Un argumento que no había podido ser utilizado por el gobierno de Miguel de la Madrid ante el clima de animosidad que había entre los dos países, un clima que comenzó a gestarse desde las discrepancias sobre Centroamérica.

Al mismo tiempo, Salinas refrenda el papel medular de las fuerzas armadas en la lucha contra el tráfico de drogas: "Las Fuerzas Armadas han intensificado su lucha contra el narcotráfico. En estas operaciones se despliega un promedio diario de casi 14 mil elementos. Se ha incrementado significativamente la destrucción de plantíos..."<sup>261</sup> A pesar de que durante el sexenio de Salinas se buscó reducir el papel de los militares en la lucha contra las drogas, su infraestructura y presencia nacional eran esenciales para poder llevar a cabo la erradicación de cultivos. Ninguna otra institución mexicana tiene la presencia nacional, sobre todo rural, que tiene el ejército mexicano. En el Segundo Informe de Gobierno, Salinas reafirmó la centralidad de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y como garantes de la seguridad nacional:

Reconocemos la trascendencia que para la seguridad de la nación y para nuestra vida institucional tienen sus operaciones [de las fuerzas armadas] contra el narcotráfico. El Ejército en especial, la Fuerza Aérea y la Armada destruyeron plantíos, decomisaron enervantes y estupefacientes, clausuraron pistas clandestinas eficazmente (.....) En el cumplimiento de su elevada misión aportan toda su experiencia, su capacidad y cuando la circunstancia lo demanda, también su vida.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 24.



### III. Las consecuencias del narcotráfico para la concepción mexicana de seguridad nacional

Queda suficientemente establecido que hubo un cambio de percepciones entre las autoridades mexicanas con respecto a la amenaza que representaba el narcotráfico durante la década de 1980. Lo que las declaraciones de funcionarios no dejan ver es cuáles fueron las razones para ello, cómo es que de un año para otro el narcotráfico amenaza al estado mexicano; en este último apartado intentaré explicar qué impulsó este cambio.

Antes de 1985, no existen muchos estudios sobre el narcotráfico, y los pocos que hay, fueron escritos en su mayoría por autores estadounidenses.<sup>263</sup> En compilaciones sobre la relación entre México y Estados Unidos no se le dedicaba mucho espacio, quizá el ejemplo más paradigmático es la recopilación que hizo la Secretaría de Relaciones Exteriores: *Política Exterior de México, 175 años de historia*, que en su tercer tomo le dedica una sección de ensayos a la relación con Estados Unidos y ninguno de ellos se refiere al narcotráfico.<sup>264</sup> En ese momento, otros temas acaparaban la atención nacional: Centroamérica, los indocumentados mexicanos, la crisis financiera, el futuro del petróleo; pero no el narcotráfico.

A partir de 1986 empezaron a surgir explicaciones y estudios acerca del narcotráfico. Muchos se interesaron por comprender el fenómeno mismo, pero dejaron de lado la pregunta de por qué el narcotráfico era una amenaza a la seguridad nacional, y cómo es que se había llegado a esta condición. Una exposición muy simplista acerca del

<sup>262</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno 1990*, México D.F., Presidencia de la República, 1990, p. 20.

<sup>263</sup> Ver por ejemplo Peter A. Lupsha, "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective", *Journal of International Affairs*, 35(1981), núm. 1, pp. 95-115. Richard Craig, "La Campaña Permanente: Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 20 (1978), pp. 107-131. Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22(1980), pp. 345-363. William O. Walker III, *Drug Control Policy in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.

<sup>264</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México, 175 años de Historia*, México D.F., 1985, t.III.

cambio de percepción es la que señala la presión que ejerció Estados Unidos. Si bien no se puede negar que durante la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid existía mucha insistencia por parte de Estados Unidos para que México atendiera de manera más eficaz el narcotráfico, no se puede afirmar tampoco que fue esto lo que cambió las ideas de los mexicanos. No era la primera vez que el gobierno de Estados Unidos consideraba al narcotráfico como un tema prioritario en su agenda nacional. Ya en la década de 1960, Richard Nixon había reconocido el peligro que representaba el consumo de drogas para la sociedad estadounidense. Ronald Reagan había hecho lo mismo desde 1982, pero estas percepciones no modificaron la visión mexicana de manera significativa. En todo caso, alentaron al gobierno mexicano a mostrar resultados.

Pero para finales de la década, México había aceptado que su seguridad efectivamente estaba siendo amenazada por el narcotráfico, y sin duda había razones para temerle. La expansión del narcotráfico comenzó a provocar disrupciones de gran escala en el orden social y en las instituciones estratégicas –Poder Judicial– de más de una nación.<sup>265</sup>

El contrabando en términos estrictos significa una violación del territorio nacional y un cuestionamiento a la autoridad gubernamental. Cuando un estado no puede ejercer su soberanía y hacer respetar su territorio, teóricamente está ante una amenaza a su seguridad. Al convertirse en un país de tránsito para la cocaína colombiana, México efectivamente se encontraba en esta situación. El narcotráfico también debilitó la legitimidad misma del gobierno mexicano, ante la incapacidad de las autoridades de explicar los casos de corrupción y responder a la pregunta de cómo se había permitido llegar a esos niveles de connivencia entre autoridades y delincuentes. Por último, la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad, por su relación con el narcotráfico,

hacía explícita la amenaza que significaba para las instituciones de gobierno este delito. No sólo se había aceptado la corrupción imperante, sino que era dentro de una de las instituciones centrales para la seguridad del estado mexicano.

En parte se llegó a este grado por la poca importancia que se le había dado al problema. Al sostener que el problema real lo tenían los países consumidores, y adoptar una posición relativamente pasiva con respecto al enfrentamiento y la difusión del problema, el gobierno y la sociedad mexicana permitieron que el narcotráfico prosperara. Aunque se pusieron en marcha programas de erradicación, siempre fue ante la insistencia de Estados Unidos. Tampoco se llevó a cabo una revisión periódica de las estrategias. Esta misma pasividad se reflejó en el ámbito internacional. México desde principios del siglo aceptó las convenciones internacionales que estaban impregnadas de la visión estadounidense del problema. No fue sino hasta mediados de la década de 1980 que México lanzó una verdadera ofensiva en el ámbito internacional para que se escuchara su voz con respecto a las estrategias a llevar a cabo. Sin embargo, para entonces, la posición de los países consumidores había permeado a la opinión pública internacional y se había vuelto una concepción demasiado fuerte como para luchar contra ella.

Los esfuerzos por poner en marcha estrategias de diseño nacional no fueron significativos. El gobierno mexicano intentó a finales de la década de 1930 monopolizar la compra de los cultivos, empero, la oposición estadounidense produjo la cancelación del proyecto. A partir del Plan Cóndor, la influencia estadounidense en el tipo de estrategia a seguir es evidente. Naciones como México proponían entonces salidas improcedentes, como legalizar las drogas o atribuir la responsabilidad a los países consumidores. Si a

---

<sup>265</sup> Guadalupe González, "Introducción", en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, 1989, p.18.

esto se le agrega el poco interés en combatir el narcotráfico y la tolerancia social frente al cultivo de enervantes, se explica el crecimiento de la industria ilegal de la droga.

Además del aumento en la producción y el tránsito ilícitos de estupefacientes, dos factores adicionales parecen explicar el cambio en la apreciación mexicana del problema del narcotráfico. Por un lado, la violencia que engendró la estrategia de represión y, por el otro, el deseo de mantener a los Estados Unidos fuera de los asuntos internos de México.<sup>266</sup> Esta última consideración parece ser decisiva. Desde principios de siglo, México peleó porque los agentes estadounidenses respetaran el territorio y abandonaran la persecución en caliente a través de la frontera. Impedir este tipo de violaciones a la soberanía nacional fue uno de los incentivos para que México aceptara cooperar con Estados Unidos en materia de narcotráfico. Mientras más cooperara, el gobierno vecino menos podría criticar el desempeño mexicano y así se evitarían los llamados a la acción unilateral por parte de miembros de las élites estadounidenses. Después de 1985, evidentemente, ésta era una preocupación.

El detonador del cambio fue el asesinato de un agente estadounidense en México, que no se había limitado a seguir las reglas establecidas por el gobierno para estos agentes. Sin duda, era imprescindible cambiar la percepción mexicana, para poder negociar con Estados Unidos en el mismo marco referencial. Al declarar un problema de seguridad nacional se adquiría un espacio más amplio para maniobrar y manejar el problema mismo, y asegurar el respeto a las decisiones mexicanas. Uno de los objetivos de la política de seguridad nacional mexicana tradicionalmente había sido mantener a Estados Unidos fuera de los asuntos internos;<sup>267</sup> en este caso se trataba de garantizar

---

<sup>266</sup> Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlán, "Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies", en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 223-224.

<sup>267</sup> Por ejemplo, el discurso nacionalista del Presidente Echeverría con respecto a la seguridad mexicana respondía al interés de evitar la intervención de los Estados Unidos en la política interna mexicana. Vale la pena recordar que esta presidencia coincidió con un período de activismo estadounidense en la región. Sin

que las agencias policíacas estadounidenses no actuaran en tierras mexicanas.<sup>268</sup> En Centroamérica, el gobierno mexicano también buscó mantener a Estados Unidos lo más alejado posible del conflicto.

Lo paradójico de la situación es que el hecho de definir el narcotráfico como amenaza de seguridad nacional sólo agudizó el problema. Pareció ser una profecía que se cumplía gracias a los esfuerzos por invalidarla. Si en 1987 se debatía si el narcotráfico era realmente una amenaza para la seguridad mexicana, una vez que se le enmarcó dentro del esquema de seguridad nacional, el narcotráfico se convirtió efectivamente en un peligro serio para México. La nueva posición que se le había asignado al narcotráfico dentro de las prioridades gubernamentales conllevó, inevitablemente, una reacción brutal por parte de los llamados cárteles de narcotraficantes. A partir del momento en que los narcotraficantes pasaron de ser criminales comunes a enemigos del estado, éstos intensificaron su enfrentamiento con las instituciones mexicanas. Si bien México todavía no vive un clima de violencia generalizada, la corrupción desmesurada comenzó a minar las capacidades del estado.

Al considerar al narcotráfico como un problema de seguridad nacional estamos ante otro tipo de controversia, en términos teóricos ¿es realmente un problema de este tipo? La controversia surge porque estamos en un período en el que no hay consenso acerca de lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional. Como ya se estableció en el primer capítulo del trabajo, la noción misma de seguridad nacional está en discusión. El problema con el narcotráfico es que forma parte de la nueva generación de amenazas que son percibidas como de seguridad. Si nos centramos en la definición clásica de seguridad nacional es difícil justificar el lugar del narcotráfico dentro de la agenda de seguridad. Aunque viola territorios, y usa la violencia, no es un enemigo

---

duda la participación estadounidense en el golpe de estado en contra de Salvador Allende en Chile, marcó de forma definitiva las percepciones sobre la defensa de la soberanía mexicana.

definido, ni viene empujado por otro estado. El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional sólo se explica si consideramos las definiciones más flexibles del concepto.

En el caso mexicano, utilizar la definición clásica de seguridad nacional no nos es de gran utilidad para explicar la seguridad mexicana y la relación con el narcotráfico. Como ya se dijo, México no utilizó las ideas clásicas de seguridad nacional para definir la suya: "...para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional."<sup>269</sup> Si esta era la concepción mexicana de seguridad, entonces considerar al narcotráfico como una amenaza de este tipo no es tan incongruente. Por lo menos la paz social esta puesta en entredicho por la violencia y la desestabilización de las instituciones que produce el narcotráfico.

En este capítulo, ante todo, se buscó subrayar la idea de que convertir un problema en asunto de seguridad nacional es, al fin y al cabo, una decisión política. Responde a una modificación en las percepciones de las élites acerca del asunto en cuestión, cambio que se refleja en el discurso político. En México, antes de 1985 se consideraba al narcotráfico un problema de salud y un problema delincencial, como se puede observar claramente en los discursos del Presidente De la Madrid y del procurador García Ramírez. Durante 1985 y 1986 se puede observar un viraje en estos discursos: ya no es tan claro que el narcotráfico sea un problema menor para el estado mexicano. A partir de 1987, no existe ninguna duda –a juzgar por lo que se dice– acerca de la amenaza que representaba el narcotráfico, ya no sólo para la sociedad mexicana, sino también, para las instituciones estatales. Parece existir un consenso sobre la importancia del narcotráfico dentro de la agenda gubernamental y el peligro que puede representar, y

---

<sup>268</sup> María Celia Toro, "Unilateralismo y bilateralismo", en Smith, *op.cit.*, p. 402-403. Y Toro, *op.cit.*, p. 66.

<sup>269</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 57

en algunos estados de la República ya representaba, para la estabilidad y la cohesión social.

Este proceso ha sido descrito como la *seguritización*.<sup>270</sup> Durante la década de 1980, el narcotráfico dejó de ser un asunto marginal para la sociedad y el gobierno mexicano. Su presencia constante en la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos y la percepción, fundada, de que había comenzado a minar las instituciones mexicanas, llevaron a que el narcotráfico se viera cada vez más como un fenómeno nocivo para la nación mexicana en su conjunto. Además, no se puede excluir el papel de los Estados Unidos en este proceso, pues fue uno de los actores centrales en introducir el narcotráfico en la opinión pública mexicana, especialmente después del "suceso Camarena" y de haber ejercido presión sobre el gobierno mexicano para que modificara su percepción del narcotráfico, o en otras palabras, lo definiera como un problema de seguridad.<sup>271</sup>

El gobierno mexicano tuvo que reaccionar a esta nueva realidad modificando su discurso tradicional sobre el narcotráfico para incluirlo dentro de su agenda de seguridad. Lo curioso de este caso es que, a diferencia del conflicto centroamericano, el gobierno mexicano nunca ofreció explicaciones sobre este cambio en las definiciones. En cierta forma admitió el nuevo escenario que estaba viviendo, pero no fue capaz de estructurar una respuesta, en el discurso, que fuera más allá del reconocimiento explícito del cambio.

---

<sup>270</sup> Ole Waever impulsó el término "seguritization" para referirse a cómo un tema entra en la agenda de seguridad nacional. Es necesario recalcar que este proceso es una construcción social donde predominan las observaciones subjetivas y los intereses políticos. Pero sobre todo, no es un proceso estático, cambia a lo largo del tiempo; así pues, lo que hoy es la prioridad en una agenda de seguridad puede dejar de serlo mañana. Al mismo tiempo, puesto que incluir un tema en la agenda de seguridad por lo general requiere el impulso de grupos específicos dentro de una sociedad, resulta vital comprender este proceso de *seguritización*. Waever, art.cit., 45-86. Este mismo enfoque aplicado a la seguridad en América Latina se encuentra en un excelente artículo de Andrew Hurrell, "Seguridad y violencia en América Latina", *Foro Internacional*, 38(1998), pp. 19-36.

<sup>271</sup> Hurrell, art.cit., p. 24.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he buscado mostrar que el concepto de seguridad nacional sufrió modificaciones sustanciales durante los últimos veinte años. Estos cambios no se han reflejado sólo en la teoría, sino también en el discurso político. Estas nuevas percepciones con respecto a la seguridad no se produjeron en el vacío, ni a causa de caprichos de académicos o políticos, sino que respondieron a cambios en el ámbito internacional e interno de los estados que forzaron a las élites intelectuales y políticas a buscar formas nuevas de entender la seguridad.

Traté de separar la teoría de la doctrina de seguridad nacional. La historia de la década de 1980 fue vital para alimentar las nuevas teorías sobre la seguridad. Los cambios en el sistema internacional, así como el fortalecimiento de teorías de relaciones internacionales alternativas a la del realismo político permitieron que el término de seguridad nacional fuese revisado y se experimentara con discursos nuevos.

Además, es necesario recalcar que a partir de esta década comenzaron los cuestionamientos a la idea misma del estado. En tanto no haya consenso alrededor del estado y sus funciones, será muy difícil llegar a una idea compartida de seguridad. Otro factor que ha complicado esta discusión es la revisión que ha sufrido la idea de soberanía. En las definiciones clásicas de seguridad nacional la defensa de la soberanía es parte medular. Al existir propuestas y presiones para modificar el concepto mismo de soberanía parece menos claro qué es lo que debe proteger el estado y en qué debe basar su seguridad. Parece que cada estado tiene que construir su propia definición de seguridad nacional dependiendo de su realidad interna, los retos que enfrenta, los valores que busca defender, y su situación geopolítica.

Mientras sigan existiendo estados parece difícil cambiar la seguridad nacional por

la seguridad individual o internacional, como se ha intentado. La seguridad del estado no puede ser reducida a la del ciudadano o ampliada al sistema internacional en su conjunto sin que el estado pierda parte de su razón de ser y las ideas referentes a su seguridad pierdan mucho de su sentido.

Se tiene que reconocer el papel que desempeñó Estados Unidos en este proceso. A lo largo del siglo veinte, este país construyó, impulsó y defendió la definición clásica de seguridad nacional, entendida como la ausencia de amenazas externas a los valores del estado y de la sociedad y como la capacidad y obligación del estado de defender esos valores, de ser necesario mediante el uso de la fuerza militar. Estados Unidos utilizó esta idea de seguridad nacional para justificar su política hacia la Unión Soviética, que cumplía con todos los requisitos para ser una amenaza a la seguridad estadounidense. Conforme avanzó la Guerra Fría surgieron nuevos problemas que no entraban en la definición tradicional de seguridad nacional, y grupos que abogaban porque se les distinguiera como asuntos de seguridad. En el sistema político estadounidense lograr que un problema pase a formar parte de la agenda de seguridad nacional conlleva muchos beneficios para quienes se proponen resolverlo. Entre las ganancias están: mayor atención para la causa, un campo de acción mucho más amplio, mayor libertad para actuar, pero sobre todo más recursos.

A finales de la década de 1980, se admitió que había nuevas amenazas a la seguridad estadounidense, distintas a las tradicionales porque no amenazaban directamente a un estado, sino a los individuos, porque las amenazas no respetaban fronteras nacionales y porque enfrentarlas requería el concurso de muchas naciones. Ejemplo de estos nuevos retos eran los planteados por el narcotráfico y la degradación del medio ambiente. Al adoptar estas ideas, el gobierno de los Estados Unidos se ha convertido en la fuerza detrás de los intentos por modificar la idea de seguridad nacional en el mundo, buscando una concepción uniforme muy parecida a la suya.

México no fue ajeno a estas transformaciones y a estas influencias. Sin embargo, entender esta modificación como una respuesta a la posición estadounidense únicamente, es una gran simplificación. Como se señaló, México nunca compartió la definición dominante de seguridad nacional, que enfatizaba la defensa militar; por el contrario, la visión mexicana subrayaba como condición de seguridad el bienestar y el desarrollo de la nación. En esta concepción, que nunca se hace explícita, las principales amenazas a la seguridad venían del interior de sus fronteras, principalmente problemas relacionados con el orden interno: guerrillas, movilizaciones populares, por lo que tampoco se había buscado desarrollar una doctrina que identificara a enemigos externos que en realidad no existían o que no se podían enfrentar en el terreno militar.

La década de 1980 también fue un parteaguas para la doctrina y práctica de la seguridad nacional mexicana. Por primera vez en muchos años, el discurso político incluyó explícitamente referencias a la seguridad nacional, que incluían claramente un componente militar. En cierta forma, durante la primera parte del decenio, la definición de la seguridad mexicana se volvió más parecida a la tradicional, al referirse a las fuerzas armadas y a las amenazas del exterior, vinculando así, la política interna con la política exterior. Se acepta, quizás también por primera vez, la necesidad de hacer frente a conflictos extraterritoriales para mantener la estabilidad interna.

La posibilidad de un enfrentamiento bélico generalizado en Centroamérica, y de una intervención estadounidense muy cerca de la frontera sur mexicana, así como la llegada de miles de refugiados centroamericanos a una de las zonas más inestables y estratégicas del país, como lo es el sudeste mexicano, forzaron a que el conflicto centroamericano se comprendiera como uno de seguridad nacional.

Aún dentro de este marco, y quizás con razón, el gobierno mexicano no quiso estructurar una política basada exclusivamente en una respuesta militar. Tampoco reconoció en la crisis centroamericana un conflicto este-oeste que amenazara la

seguridad estadounidense, oponiéndose así a la política exterior de los Estados Unidos. El gobierno mexicano recurrió a la diplomacia y al gasto social como el eje de su política de seguridad, aunque sí movilizó a las fuerzas armadas y les dio un papel más importante en los asuntos relacionados con la seguridad nacional aunque siempre subordinadas al mando civil. Otro dato interesante es que no incluyó a Guatemala dentro de su política general hacia la región. Por compartir una frontera, México tuvo que ser especialmente cuidadoso con ese país. De tal forma, no criticó abiertamente al régimen militar, tampoco ofreció apoyo, ni siquiera moral, a las fuerzas insurgentes guatemaltecas, como lo había hecho en el caso salvadoreño.

En 1987, México decidió catalogar al narcotráfico como un problema de seguridad, en consonancia con el discurso estadounidense. Nunca hubo una explicación oficial o por lo menos convincente acerca de las razones de este cambio. Sin duda una variedad de razones influyeron en esta decisión, aunque no podemos ignorar la influencia estadounidense. Estados Unidos presionó constantemente para que se incorporara al narcotráfico dentro de las agendas de seguridad del continente. Se trató de un claro ejemplo de cómo un tema es "securitizado". El narcotráfico pasó de ser un tema del ámbito de salud y delincuencia a ser el centro de las políticas de seguridad en muchos países de América Latina. Aun cuando hubo razones externas para concebir al narcotráfico como problema de seguridad, había también una preocupación creciente, en México, por la violencia, la corrupción y la inestabilidad que este fenómeno generaba. Al incluir al narcotráfico en la agenda de seguridad, México no transformó su idea de seguridad nacional. El narcotráfico parecía poner en entredicho el "bienestar de la población" y la "constitucionalidad del estado mexicano".

El gobierno mexicano reconoció el surgimiento de "nuevos temas" de seguridad, no obstante que para la definición mexicana muchos de los nuevos problemas habían sido parte de sus preocupaciones desde mediados de siglo. No obstante, un elemento

novedoso, reconocido tanto por México como por otros países, de estos asuntos es su carácter transnacional. La transformación no fue realmente de fondo, pues no se modificó drásticamente lo que se entiende por seguridad nacional, sino de forma, se comenzó a hablar y a estructurar ideas más complejas sobre la seguridad. Este fue un cambio radical. Mientras que unos años antes apenas se había comenzado a estudiar y comprender lo que era la seguridad en México, en la década de 1980 se empezaba a discutir lo que debería ser o en lo que se debía convertir la seguridad nacional. ¿Cómo relacionar la seguridad nacional con una transición, si bien incipiente, del régimen político? ¿Cómo elegir los problemas de seguridad nacional? ¿Cómo reconciliar los intereses mexicanos con la creciente tendencia mundial a “seguritizar” cada vez más temas?

Estas discusiones no se limitaron al concepto en sí, sino que incluyeron también a las instituciones encargadas de garantizar la seguridad nacional. Era evidente que para enfrentar este tipo de amenazas era necesaria mayor sofisticación en el manejo de los asuntos relacionados con la seguridad. Se procuró definir mejor el papel de las fuerzas armadas como garantes últimas de la seguridad nacional. También se reorganizó y profesionalizó a la institución militar para que pudiera estar a la altura de sus responsabilidades, y se intentó crear un aparato civil más competente, así como profesionalizar los servicios de inteligencia y a las policías.

Me parece que lo más interesante del manejo de la seguridad mexicana ha sido la riqueza y versatilidad de las políticas. La política hacia Centroamérica se basó en estrategias que intentaban resolver el problema en su conjunto. Se planteó una estrategia diplomática que buscaba la paz en la región, una estrategia militar para garantizar la integridad territorial y proteger algunas zonas estratégicas, una estrategia para atender la llegada de los refugiados centroamericanos y mantener su efecto disruptivo sobre la vida nacional al mínimo, y una estrategia económica para mejorar las condiciones de vida de

aquellos a quienes más afectaba el conflicto e impedir que la pobreza de la región alentara la inestabilidad en el sudeste mexicano.

Hasta 1980, la idea de la seguridad nacional en México era francamente ambigua. No existen, en décadas anteriores, referencias explícitas ni explicaciones completas acerca de lo que constituye la seguridad nacional. A partir del conflicto en Centroamérica inician los intentos por conceptualizar, de manera más clara, lo que es la seguridad tanto en el medio académico como en el discurso político. Ya para la década de 1990 existe una agenda explícita de seguridad nacional. Al asumir la presidencia en 1994, Ernesto Zedillo la presentó:

**Para garantizar la seguridad nacional de México se debe,**

**\*Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.**

**\*Asegurar en todo momento la vigencia del estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.**

**\*Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicana...**

**\*Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.<sup>272</sup>**

Sin embargo, el cambio conceptual y doctrinario no se ha reflejado en el tipo de instituciones que se encargan de la seguridad nacional. Siguen siendo las fuerzas

armadas las responsables últimas de la seguridad nacional mexicana, un hecho que el discurso mexicano recalca. Pese a que México ha tenido una definición muy amplia de seguridad nacional, que incluye elementos económicos, sociales y políticos, en el discurso oficial la única institución responsable, reconocida, de garantizar la seguridad son las fuerzas armadas. El gobierno mexicano no ha hecho caso a aquellos que proponen una participación más amplia, más democrática, en la definición de lo que significa un país libre de amenazas. La seguridad como problema y como política sigue estando en manos de un grupo reducido de actores, tanto civiles como militares. Si bien no creo que la toma de decisiones se deba abrir injustificadamente, sí es evidente que no existen los suficientes controles sobre las agencias de seguridad. Simplemente, un órgano del poder Legislativo o Judicial a quien le rindan cuentas estas agencias.

En este sentido, México no se ha unido a la nueva ola de la seguridad nacional; si bien reconoce la existencia de "nuevos temas" de seguridad, asuntos que no son realmente nuevos para México, sigue teniendo una visión estadocéntrica de la seguridad y volcada hacia adentro. El fin último es proteger a la nación y la soberanía que de ella emana. No se reconoce a otros actores la facultad de defender la seguridad de los individuos.

La fragilidad inherente a las naciones del Tercer Mundo ha producido agendas de seguridad incluyentes que toman otros factores en cuenta, aparte de las amenazas externas al territorio nacional. El orden bipolar, durante cincuenta años, ayudó a que las naciones occidentales, especialmente europeas, pudieran ignorar estos problemas hoy considerados "nuevos" y aceptar la definición estadounidense de seguridad nacional. Pero la presencia de muchos de estos fenómenos --migración, fuerzas secesionistas, crimen organizado-- en sus territorios, al surgir el "nuevo orden mundial", han forzado a

---

<sup>272</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 9-10.



estas naciones a incluir en sus agendas de seguridad nacional asuntos que sólo preocupaban a las naciones tercermundistas. Estas amenazas se nos presentan ahora como los "nuevos temas" de la seguridad.

Pese a todos los intentos por estructurar la definición de seguridad, el problema esencial del concepto de seguridad nacional no ha sido resuelto. Sigue siendo un concepto relativo, siempre en movimiento, una percepción que varía según el lugar y el tiempo. Su ambigüedad y el hecho de no ser un valor absoluto son justamente lo que lo hace una herramienta tan útil para la política, pero son estas mismas características las que complican precisamente la definición y el consenso sobre lo que significa la seguridad nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, *Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional*, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987.
- , "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo Veintiuno, 1997, pp. 184-202.
- , "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana" en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 107-145.
- y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo Veintiuno, 1997.
- y Bruce Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990.
- Aguilar Zinser, Adolfo, "México y la crisis guatemalteca", en Olga Pellicer y Richard Fagen (eds.), *Centroamérica: futuro y opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 138-181.
- Allison, Graham y Gregory Treverton (eds.), *Rethinking America's Security Policy*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1992.
- Ayoob, Mohammed, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- , "Security in the Third World: Searching for the Core Variable", en Norman A. Graham (ed.), *Seeking Security and Development. The Impact of Military Spending on Arms Transfers*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, pp. 15-28.
- , "The Security Problematic of the Third World", *World Politics*, 43(1991), pp. 257-283.

- , "The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains?", *International Studies Quarterly*, 33(1989), pp. 67-79.
- Azar, Edward E. y Chung-in Moon (eds.), *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*, College Park, University of Maryland, 1988.
- Bagley, Bruce Michael, "Dateline Drug Wars: Colombia: The Wrong Strategy", *Foreign Policy*, 1989-1990, núm. 77, pp. 154-171.
- , "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 43-58.
- , "Contadora: The Failure of Diplomacy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28(1986), núm. 3, pp. 1-32.
- y Juan G. Tokatlián, "Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies", en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 214-234.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Nora Lustig y Soledad Loaeza (eds.), *México, auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Benítez Manaut, Raúl, "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones", conferencia presentada en el seminario *Las relaciones cívico-militares en el contexto de las nuevas democracias*, México, D.F., El Colegio de México, 17 de octubre de 1997.
- , "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad", *Sociológica*, 9(1994), núm. 25, pp. 187-216.
- Bloomfield, Richard J. y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention. A New U.S.-Latin American Security Relationship*, Boulder, Lynne Rienner, 1990.

- Boils M., Guillermo, "Los militares en México (1965-1985)", *Revista Mexicana de Sociología*, 4(1985), núm. 1, pp. 169-185.
- Boll, Michael M., *National Security Planning: Roosevelt through Reagan*, Lexington Kentucky, The University of Kentucky Press, 1988.
- Booth, Ken (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991.
- Brown, Lester R., *Redefining National Security*, Washington D.C., Worldwatch Institute, 1977.
- Brown, Harold, *Thinking About National Security*, Boulder, Westview Press, 1983.
- Bull, Headley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1990, 2ª ed.
- , "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century", *International Affairs*, 67(1991), pp. 431-451.
- , "Is International Security Possible?", en Ken Booth (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, pp. 31-55.
- , "Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations", *Journal of Peace Research*, 21(1984), pp. 109-125.
- , Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner, 1998.
- Cable, Vincent, "What is International Security", *International Affairs*, 71(1995), pp. 305-324.
- Cabrera Muñoz Ledo, Jesús, "La seguridad nacional de México y la pacificación de Centroamérica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 4(1987), núm. 16, 1987, pp. 11-13.

- Camp, Roderic Ai, *Generals in the Palacio*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- (ed.), *Mexico's Political Stability: The Next Five Years*, Boulder, Westview Press, 1986.
- Carothers, Thomas, "The Reagan Years: 1980's", en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 90-122.
- Carrillo Olea, Jorge, "La lucha internacional contra el narcotráfico", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 491-519.
- Centro de Estudios Sociológicos, *México en el umbral del milenio*, México, El Colegio de México, 1990.
- Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo Veintiuno, 1982.
- Cordera Campos, Rolando, Raúl Trejo Delarbre, Juan Enrique Vega (coords.), *México. El reclamo democrático*, México, Siglo Veintiuno, 1988.
- Craig, Richard B., "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 27-41.
- , "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22(1980), pp. 345-363.
- , "La Campaña Permanente: Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 20 (1978), pp. 107-131.
- Cunningham, Lt. Col. Alden M., "Mexico's National Security in the 1980's-1990's", en David Ronfeldt (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, La Jolla, UCSD Press, 1984, pp. 157-178.
- Daly Hayes, Margaret, *Latin America and the U.S. National Interest. A Basis for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1984.

- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Narcotráfico: "cuestión de estado"*, México, Procuraduría General de la República, 1987.
- , *Quinto Informe de Gobierno 1987 (informe complementario)*, México, Presidencia de la República, 1987.
- , *Cuarto Informe de Gobierno 1986 (informe complementario)*, México, Presidencia de la República, 1986.
- , *Tercer Informe de Gobierno 1985 (informe complementario)*, México, Presidencia de la República, 1985.
- , *Segundo Informe de Gobierno 1984 (informe complementario)*, México, Presidencia de la República, 1984.
- , *Primer Informe de Gobierno 1983 (informe complementario)*, México, Presidencia de la República, 1983.
- , "Los nuevos retos de México", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México. 175 años de historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, t. III, pp. 9-19.
- Del Rosso Jr., Stephen J., "The Insecure State: Reflections on 'the State' and 'Security' in a Changing World", *Daedalus*, 1995, núm. 2, pp. 175-207.
- Del Villar, Samuel, "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 105-122.
- Domínguez, Jorge I. y Juan Lindau, "The Primacy of Politics. Comparing the Foreign Policies of Mexico and Cuba", en Bahgat Korany (ed.), *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World. A Comparative Analysis*, Boulder, Westview Press, 1986, pp. 113-137.

- Dunn, David J., "Peace Research versus Strategic Studies", en Ken Booth (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, pp. 56-72.
- Dziedzic, Michael J., "The Transnational Drug Trade and Regional Security", *Survival*, 31(1989), núm. 6, pp. 533-548.
- Elguea S., Javier, "Crisis y seguridad nacional: México en los albores del siglo XXI", en Centro de Estudios Sociológicos, *México en el umbral del milenio*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 223-246.
- Fauriol, Georges, "Mexico: In a Superpower's Shadow", Rodney W. Jones y Steven A. Hildreth (eds.), *Emerging Powers: Defense and Security in the third World*, Nueva York, Praeger, 1986, pp. 371-399.
- Fernández Menéndez, Jorge, *Narcotráfico y poder*, México, Rayuela, 1999.
- Flores Olea, Víctor, *Relación de Contadora*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- , "Política exterior de México hacia América Latina", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 173-198.
- Galván López, Gral. Félix, *Pensamiento y voz del General Félix Galván López*, México, Asociación del Heroico Colegio Militar, 1981.
- García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- Gervais, Myriam y Stéphane Roussel, "De la sécurité de l'État à celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)", *Revue d'Études Internationales*, 29(1998), pp. 25-51.
- González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey



- (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México D.F., Siglo Veintiuno, 1997, pp. 130-165.
- , "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 36-54.
- , "Introducción", en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, 1989, pp. 15-21.
- y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.
- Gordon, Sara "La política de Miguel de la Madrid hacia Centroamérica", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Nora Lustig y Soledad Loeza (eds.), *México, auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 127-147.
- Graham, Norman A. (ed.), *Seeking Security and Development. The Impact of Military Spending and Arms Transfers*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
- Green, Rosario y Peter Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Greene Walker, Phyllis, "National Security", en James D. Rudolph (ed.), *Mexico: A Country Study*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1985, pp. 315-373.
- Hartlyn, Jonathan, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1992.

- Heller, Claude, "El grupo Contadora en la crisis centroamericana", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México, 175 años de historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, t. III, pp. 332-350.
- Herrera Zúñiga, René y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, 24(1984), pp. 456-483.
- Herrera-Lasso M., Luis, "Democracia y Seguridad Nacional", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre, Juan Enrique Vega (coords.), *México. El Reclamo Democrático*, México, Siglo Veintiuno, 1988, pp. 280-300.
- Herz, John, "The Rise and Demise of the Territorial State", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1962, p. 80-85.
- Herz, John, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, 2(1950), pp. 157-180.
- Hinojosa, Óscar, "Cualquier régimen de gobierno, con apoyo popular, será respetado por el Ejército", *Proceso*, núm. 282, 29 de marzo de 1982, pp. 8-9.
- Huntington, Samuel P., "The Evolution of U.S. National Strategy", en Daniel J. Kaufman, David S. Clark y Kevin P. Sheehan (eds.), *U.S. National Security Strategy for the 1990's*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 11-18.
- Hurrell, Andrew, "Seguridad y violencia en América Latina", *Foro Internacional*, 38(1998), pp. 19-36.
- Ingebritsen, Christine, "Redefining National Security: Scandinavia Comes Out of the Cold", *The Journal of Strategic Studies*, 20(1997), núm. 3, pp. 27-44.
- Jablonsky, David, "The State of the National Security State", en David Jablonsky, Ronald Steel, Lawrence Korb, Morton E. Halperin y Robert Ellsworth (eds.), *U.S. National*

*Security: Beyond the Cold War*, Carlisle PA., Strategic Studies Institute, 1997, pp. 1-49.

Job, Brian L. (ed.), *The Insecurity Dilemma; National Security of Third World States*, Boulder, Lynne Rienner, 1992.

Jones, Rodney W. y Steven A. Hildreth (eds.), *Emerging Powers: Defense and Security in the Third World*, Nueva York, Praeger, 1986.

Jordan, Amos A. y William Taylor Jr., *American National Security: Policy and Process* (Revised Edition), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984.

Kaplan, Morton A., "The National Interest and Other Interests", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1962, pp. 164-169.

Katz, Mark N., "Beyond the Reagan Doctrine: Reassessing U.S. Policy Toward Regional Conflicts", *The Washington Quarterly*, invierno (1991).

Katzenstein, Peter (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

——, "Conclusion", en Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, pp. 498-537.

Kaufman, Daniel J., David S. Clark y Kevin P. Sheehan (eds.), *U.S. National Security Strategy for the 1990's*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.

——, Jeffrey S. McKintrick y Thomas J. Leney (eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1985.

Kaufman Purcell, Susan, "The U.S. and Regional Conflicts: Paper 1. U.S. Policy Towards Latin America after the Cold War", *America's Role in a Changing World, Part 1*, Adelphi Papers 256, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1990-1991, pp. 73-84.

- Kinder, Douglas Clark, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control. United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 11-24.
- Kolodziej, Edward A. y Robert E. Harkavy, *Security Policies of Developing Countries*, Lexington, Lexington Books, 1982.
- Korany, Bahgat (ed.), *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World. A Comparative Analysis*, Boulder, Westview Press, 1986.
- Kryzanek, Michael J., *U.S.-Latin American Relations*, 3ª ed., Westport, Praeger, 1996.
- La Jornada*, viernes 13 de noviembre de 1987, p. 1.
- Lansford, Tom, "The Triumph of Transnationalism: NATO and the Evolution of European Security after the Cold War", *The Journal of Strategic Studies*, 22(1999), núm. 1, pp. 1-28.
- Levy, Daniel C., "The Implications of Central American Conflicts for Mexican Politics", en Roderic Ai Camp (ed.), *Mexico's Political Stability: The Next Five Years*, Boulder, Westview Press, 1986, pp. 235-264.
- y Gabriel Székely, "Mexico: Challenges and Responses", *Current History*, 85(1986), núm. 507, pp. 16-20.
- Lincoln, Jennie K., "Central America: Regional Security Issues", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies; Challenges for 1980s*, Boulder, Westview Press, 1984.
- y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies; Challenges for 1980s*, Boulder, Westview Press, 1984.
- Lippman, Walter, *U.S. Foreign Policy : Shield of the Republic*, Boston, Little Brown and Co., 1943.
- Lipschutz, Ronnie D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

- Lowenthal, Abraham F., *United States-Latin American Relations at the Century's Turn: Managing the "Intermestic" Agenda*, Los Angeles, Pacific Council on International Policy, 1988.
- y Gregory Treverton (comp.), *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Lupsha, Peter A., "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective", *Journal of International Affairs*, 35(1981), núm. 1, pp. 95-115.
- Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989.
- , "Narcotics and National Security", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 3-11.
- , "The Role of the U.S. Military in the War on Drugs", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 75-88.
- y Raphael Perl, "Concluding Observations and Policy Recommendations", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 151-161.
- Mandelbaum, Michael, *The Fate of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Mangold, Peter, *National Security and International Relations*, Londres, Routledge, 1990.
- Marshall, Charles Burton, "Strategy: The Emerging Dangers", en W. Scott Thompson (ed.), *National Security in the 1980's: From Weakness to Strength*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1980.

- May, Ernest R., "National Security in American History", en Graham Allison y Gregory Treverton (eds.), *Rethinking America's Security Policy*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1992, pp. 94-114.
- Menges, Constantine C., *Inside the National Security Council*, Nueva York, Simon and Schuster, 1988.
- Migdal, Carl J., "Mexico-Next Domino for Latin American Unrest?", *U.S. News & World Report*, 8 de octubre de 1984, p. 41.
- Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, 1988.
- Montes, Julio A., "The Mexican Army and Air Force", *Jane's Intelligence Review*, 7(1995), núm. 2, p. 91.
- Musto, David J., "The Origins of Inter-American Drug Control", en William O. Walker III y Bruce Michael Bagley (eds.), *Drugs in the Western Hemisphere*, Wilmington, Jaguar Books, 1996, pp. 51-55.
- "The Global Drug Phenomenon: Lessons from History and Future Challenges", en Raphael F. Perl (ed.), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 1-6.
- Nava, José Manuel, "La guerrilla guatemalteca tiene campos de entrenamiento en México: B. Lucas", *Excélsior*, 12 de marzo de 1992, p. 17A.
- Nitze, Paul H., "Grand Strategy Then and Now: NSC-68 and its Lessons for the Future", *Strategic Review*, 22(1994), pp. 12-19.
- Nye Jr., Joseph S., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges", *The Changing Strategic Landscape, part I*, Adelphi Papers núm. 235, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1989.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.

- Paz, María Emilia, "La frontera sur", *Revista Mexicana de Sociología*, 47(1985), núm. 1, pp. 25-38.
- Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional en México", *Cuadernos Políticos*, núm. 27, 1981, pp. 27-34.
- y Richard Fagen (eds.), *Centroamérica: futuro y opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Perl, Raphael F. (ed.), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Boulder, Westview Press, 1994.
- , "International Narcopolicy and the Role of the U.S. Congress", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, Greenwood Press, 1989, pp. 89-102.
- Peterson, Peter G. y James K. Sebenius, "The Primacy of the Domestic Agenda", en Graham Allison y Gregory Treverton (eds.), *Rethinking America's Security Policy*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1992, pp. 57-93.
- Pifeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34(1994), pp. 754-772.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Procuraduría General de la República, *Presentación de la campaña contra el narcotráfico ante la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados*, México, Procuraduría General de la República, 1986.



- , *Campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia*, México, Procuraduría General de la República, 1985.
- Queiser Morales, Waltraud, "The War on Drugs: A New US National Security Doctrine?", *Third World Quarterly*, 11(1989), pp. 147-169.
- Reuter, Peter, "Eternal Hope. America's Quest for Narcotics Control", *The Public Interest*, núm. 79, 1985, pp. 79-95.
- Rico F., Carlos, "The Contadora Experience and the Future of Collective Security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention. A New U.S.-Latin American Security Relationship*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, pp. 93-114.
- Rogers, Paul, "Reviewing Britain's Security", *International Affairs*, 73(1997), pp. 655-669.
- Ronfeldt, David (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, La Jolla, UCSD Press, 1984.
- Rosenau, James N. (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1962.
- Rothschild, Emma, "What is Security", *Daedalus*, 1995, núm. 3, pp. 53-98.
- Rudolph, James D. (ed.), *Mexico: A Country Study*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1985.
- Ruiz-Cabañas, Miguel, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter Smith (ed.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 207-266.
- Salazar Mallén, Rubén, "Infiltración por el sur", *Excélsior*, 14 de agosto de 1982, p. 7-A.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno 1994*, México, Presidencia de la República, 1994.
- , *Segundo Informe de Gobierno 1990*, México, Presidencia de la República, 1990.
- , "Discurso de toma de posesión", *La Jornada*, 2 de diciembre de 1989, pp. II-VI.

- Sayigh, Yezid, *Confronting the 1990s: Security in the Developing Countries*, Adelphi Papers núm. 251, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1990.
- Schoultz, Lars, *National Security and United States Policy towards Latin America*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1987.
- , "U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues", en Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (eds.), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*, Coral Gables, University of Miami, 1994, pp. 33-56.
- , William C. Smith y Augusto Varas (eds.), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*, Coral Gables, University of Miami, 1994.
- Schultz, Richard, Roy Godson y Ted Greenwood (eds.), *Security Studies for the 1990s*, Nueva York, Brassey's, 1993.
- Scott, Peter D. y Jonathan Marshall, *Cocaine Politics: Drugs, Armies and CIA in Central America*, Berkeley, Berkeley University Press, 1991.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Paz en Centroamérica. La diplomacia de México en acción*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , *Política exterior de México. 175 años de historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, t. I y III.
- Sepúlveda, César, (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Sepúlveda, Isidro, *Aproximación teórica a la seguridad nacional: el caso de México*, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, México, 1987.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, *Doctrina y práctica de la política exterior de México: 1982-1988*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 1993.

- , *Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, en la ceremonia de conmemoración del natalicio de Benito Juárez, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1983.*
- , "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, pp. 17-99.
- Sereseres, Caesar D., "The Mexican Military Looks South", en David Ronfeldt (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, La Jolla, UCSD Press, 1984, pp. 201-213.
- Smith, Peter (ed.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Sohr, Raúl, *Centroamérica en guerra*, México, Alianza Estudios, 1988.
- Tello Peón, Jorge E., "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo Veintiuno, 1997, pp. 169-183.
- Thomas, Caroline, "New Directions in Thinking about Security in the Third World" en Ken Booth (ed.), *New Thinking About Strategy and International Security*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, pp. 267-289.
- Thompson, W. Scott (ed.), *National Security in the 1980's: From Weakness to Strength*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1980.
- Thorup, Cathryn L., "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 97-106.
- Toro, María Celia, *Mexico's "War" on Drugs, Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

- , "Unilateralismo y bilateralismo", en Peter Smith (ed.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992.
- , "México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 367-387.
- Treverton, Gregory F., "Antinarcotics Strategies and U.S.-Latin American Relations", en Donald J. Mabry, *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport Ct., Greenwood Press, 1989, pp. 139-150.
- Tuchman Matthews, Jessica, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, 1989, núm.1, pp. 162-177.
- Tulsky, Frederic N., "Evidence Casts Doubt on Camarena Case Trials", *Los Angeles Times*, 26 de octubre de 1997.
- Ullman, Richard H., "Redefining National Security", *International Security*, 8(1983), pp. 129-153.
- Varas, Augusto, "Post-cold War Security Interests and Perception of Threats in the Western Hemisphere" en Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (eds.), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*, Coral Gables, University of Miami, 1994, pp. 1-32.
- Vega García, General Gerardo C. R., *Seguridad nacional. Concepto, organización, método*, México, s. ed., 1988.
- Vélez Quero, Silvia, "El concepto de seguridad nacional y su diverso contenido en México y Estados Unidos", Tesis de Licenciatura, México, UNAM, 1989.
- , "Violencia colectiva o seguridad nacional", *El Cotidiano*, núm. 63, 1994, pp. 13-19.
- Vidal de la Rosa, Godofredo, "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México", *Sociológica*, 9(1994), núm. 25, pp. 171-185.

- Villa Aguilera, Manuel, "Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo Veintiuno, 1997, pp. 115-129.
- Vizcaíno, Roberto, "La seguridad del país, fin primordial del Estado", *Proceso*, núm. 203, 22 de septiembre de 1980, pp. 6-9.
- Waever, Ole, "Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.
- Walker III, William O., *Drug Control Policy in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.
- , "U.S. National Foreign Policy in the Twentieth Century: An Analytical Overview", en Raphael F. Perl (ed.), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 7-39.
- y Bruce Michael Bagley (eds.), *Drugs in the Western Hemisphere*, Wilmington, Jaguar Books, 1996.
- Weiss, Thomas y Meryl A. Kessler (eds.), *Third World Security in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.
- Wiarda, Howard J. (ed.), *Conflicto y revolución. La crisis en América Central*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1986.
- Williams, Edward J., "La política de México hacia Centroamérica. Consideraciones de seguridad nacional", en Howard J. Wiarda (ed.), *Conflicto y Revolución. La crisis en América Central*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1986, pp. 375-404.
- , "The Mexican Military and Foreign Policy: the Evolution of Influence", en David Ronfeldt (ed.), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, La Jolla, UCSD Press, 1984, pp. 179-199.
- Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962.