

68/2011

27 septiembre de 2011

Xiao Recio Blanco

MÉXICO COMO POTENCIA EMERGENTE
EN LA SEGURIDAD GLOBAL:
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

MÉXICO COMO POTENCIA EMERGENTE EN LA SEGURIDAD GLOBAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

Resumen:

El presente artículo plantea algunas cuestiones con respecto al papel que México puede jugar en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en el Siglo XXI. Se realiza un repaso de la posición tradicional de México en el campo de la seguridad internacional, para, a continuación describir cuál es la situación actual y los retos de seguridad nacional que la Republica Mexicana enfrenta. Se presenta una breve exposición sobre de qué manera México está afrontando en concreto dos de esos retos: la lucha contra las redes del crimen organizado y el narcotráfico y el desafío que para el país supone el cambio climático.

Abstract:

The purpose of this document is to emphasize the relevance of the role that Mexico can play in the sustainment of international peace and security in the XXI Century. It summarizes Mexico's actions towards international security in the XX Century as well as the present security challenges for the Mexican government. The paper is complemented by the analysis of Mexico's position regarding two main problems: the "war on drugs" and the security implications of climate change.

Palabras clave:

México, emergentes, seguridad, relaciones internacionales, narcotráfico, cambio climático, TLCAN, crimen organizado, CIDE.

Keywords: Mexico, security, international relations, drug trafficking, NAFTA, organized crime, influenza H1N1

INTRODUCCIÓN

México está llamado a ser un actor relevante en las relaciones internacionales del siglo XXI. La tasa de crecimiento de la población mexicana es hoy en día cercana al 2% anual¹. Su sociedad se encuentra en pleno proceso de reforma política y el porcentaje de población considerada clase media ha aumentado de modo significativo en los últimos años². A pesar de que los más recientes estudios auguran una crisis en la producción petrolera³; México es todavía un país enormemente rico en recursos naturales.

Los datos económicos también favorecen al país. Si bien México ha experimentado un crecimiento anual discreto en comparación con el de los primeros de la clase en el grupo de las economías emergentes (Chile, China, Turquía e India); su economía se ha beneficiado de una apertura al mercado global desde principios de los años noventa (Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Acuerdo Global con la Unión Europea) así como de importantes reformas estructurales. Algunas instituciones estratégicas de la economía de México como las Secretarías de Economía y Hacienda o el Banco de México, cuentan con un creciente prestigio internacional⁴.

De todos modos, la experiencia mexicana de los últimos cincuenta años no ha sido especialmente buena desde el punto de vista económico. En el año 1950, Japón y México contaban aproximadamente con el mismo Producto Interior Bruto (PIB). El ejemplo japonés, que logró en cuarenta años crear una de las economías más potentes del planeta, no fue seguido por las autoridades mexicanas. El destino económico de México siguió estando ligado al de los Estados Unidos; con el inconveniente de que la brecha en cuanto a poder económico y estabilidad entre las poblaciones de ambos países no ha dejado de agrandarse⁵.

¹<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/movil/mexicoc/2t2.asp?proyecto=2&tema=2&subtema=2>
²<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/movil/mexicoc/2t2.asp?proyecto=2&tema=2&subtema=2>

² CASTAÑEDA, Jorge. La clase media estabiliza México. El País. 7 de julio de 2009. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/clase/media/estabiliza/Mexico/elpepuopi/20090707elpepiopi_4/Tes

³ CRUZ SERRANO, Noé. Cantarell se agota a ritmo acelerado. El Universal. 22 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/571040.html>

⁴ Como muestra de ello, la reciente candidatura de D. Agustín Carstens Carstens, ex Secretario de Hacienda y Crédito Público (2006-2009) y actual Presidente del Banco de México, a la presidencia del Fondo Monetario Internacional.

⁵ Para más información a este respecto, consúltese: HAUGH, David / REDONDA, Agustín. Pedal to the metal: structural reforms to boosts long-term growth in Mexico and spur recovery from the crisis. Economics Department working paper No. 733. OCDE. 2009. Disponible en: www.oecd.org/WorkingPapers

Xiao Recio Blanco

La **Figura 1** muestra la evolución del PIB de México en el periodo entre 1993 y 2011. La **Tabla 1** anexa muestra la evolución trimestral del PIB mexicano a precios de mercado en los últimos tres años; permitiendo ver cómo ha progresado la economía mexicana durante la crisis financiera mundial desatada en 2008. De una caída espectacular en el trimestre de abril a junio de 2009, periodo que coincidió además con la crisis sanitaria provocada por el virus de la *influenza* H1N1; México se recuperó vigorosamente con tasas de crecimiento de hasta un 7.6 en el mismo trimestre del año 2010⁶.

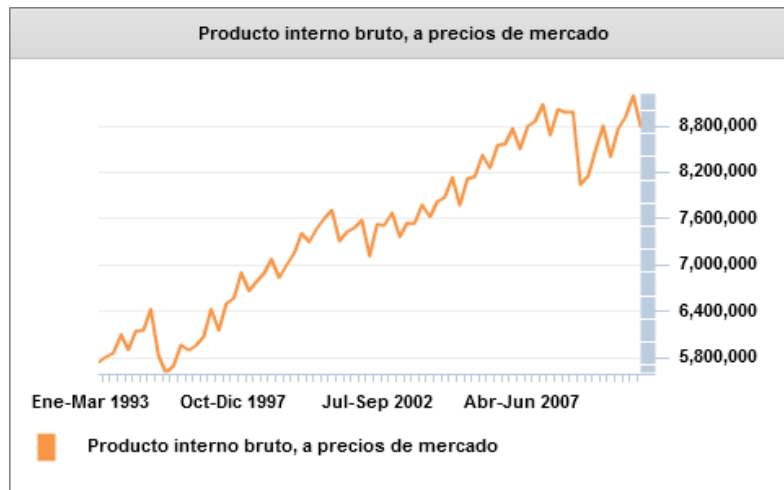


Figura 1: evolución del PIB de México en el periodo entre 1993 y 2011 Fuente: Banco de México.

Ene-Mar 2008	2.1
Abr-Jun 2008	2.5
Jul-Sep 2008	1.3
Oct-Dic 2008	-1.0
Ene-Mar 2009	-7.4
Abr-Jun 2009	-9.6
Jul-Sep 2009	-5.5
Oct-Dic 2009	-2.0
Ene-Mar 2010	4.5
Abr-Jun 2010	7.6
Jul-Sep 2010	5.1
Oct-Dic 2010	4.4
Ene-Mar 2011	4.6

Tabla 1: Evolución trimestral del PIB mexicano. Fuente: Banco de México.

⁶ Los referentes actualizados sobre la economía mexicana pueden ser consultados en <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>. Los datos reflejados en este artículo se corresponden a una consulta realizada el 14 de julio de 2011.

Los vientos de la historia han situado a México, a comienzos del Siglo XXI, como el engranaje ideal entre Iberoamérica, la cultura europea (con España, tras casi trescientos años de historia compartida, y también con Francia, a partir del Porfiriato, como influencias más destacables) y el mundo anglosajón⁷. En efecto, la condición de vecino de EEUU ha sido tradicionalmente y sigue siendo el elemento central de la política de seguridad de los sucesivos gobiernos mexicanos. La presencia de EEUU al norte de la frontera es un hecho que ha condicionado la historia, política, geografía y economía de México prácticamente desde su independencia⁸.

¿De qué modo esta situación plantea un reto a la actual sociedad mexicana? ¿Cómo se expande este reto al ámbito de la seguridad y defensa internacionales?

En el presente artículo nos centraremos en algunos elementos que han colocado a México como un referente latinoamericano; entre otros su acción diplomática de las últimas décadas, el “bono democrático” obtenido como consecuencia de la derrota electoral del PRI en el año 2000 y el renovado aire de garantías con respecto a los Derechos Humanos. Se efectuará una relación de las principales acciones de México en el campo de la seguridad internacional y se realizará una exposición de cuáles son los retos actuales de la seguridad nacional mexicana; en particular, su política de alianzas, la lucha contra actores no estatales con alto poder de desestabilización de la seguridad internacional (crimen organizado y redes de narcotráfico) y la búsqueda de un liderazgo en el campo de la mitigación y adaptación al cambio climático.

LAS VENTAJAS DE MÉXICO COMO (TODAVÍA) REFERENTE EN IBEROAMÉRICA

a) El “bono democrático”.

México entró en el Siglo XXI henchido de un aire renovador. Las elecciones presidenciales del año 2000 marcaron un punto de inflexión cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) D. Vicente Fox Quesada fue proclamado vencedor frente al candidato continuista del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este hecho marcó el fin de más de setenta años de dictadura no declarada por parte del partido político heredero de la Revolución Mexicana, abrió una profunda crisis en el seno del PRI⁹ y generó un panorama de esperanza democrática en la sociedad mexicana.

⁷ Probablemente es México uno de los lugares donde la fuerza de gravedad de la primera potencia mundial, el “vecino del Norte”, sea más palpable; desde los modelos de entretenimiento de masas a la deriva en el lenguaje, pasando por la educación universitaria de buena parte de las élites políticas e intelectuales del país. Todo ello convierte a México en un apasionante caso de estudio para la teoría del *soft power*, aunque ese es un tema que escapa del ámbito de este artículo.

⁸ OJEDA, Mario, “La realidad geopolítica de México”, *Foro Internacional*, Vol. XVII, No. 1, El Colegio de México, México, julio–septiembre de 1976, p. 1.

⁹ Sirva como ejemplo el hecho de que el último (hasta hoy) presidente priista de México, D. Ernesto Zedillo (1994-2000) estuvo muy cerca de ser expulsado de su partido por haber reconocido la derrota electoral. <http://archives.cnn.com/2000/WORLD/americas/08/01/mexico.politics.reut/>

Visto con perspectiva temporal, el primer mandato presidencial del PAN pareció no responder a las altas expectativas creadas. Sin embargo, ciertos elementos de reforma y evolución permitieron situar a México, en la primera década del siglo XXI como un referente en el ámbito de la consolidación democrática en Iberoamérica.

Con posterioridad a la derrota electoral del PRI, México ha vivido una época de apertura a la supervisión por parte de organismos internacionales y otros actores. Buscando una mayor transparencia en el campo electoral, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual se encarga de la gestión de los procesos electorales (algo que anteriormente estaba en manos de los “todopoderosos” secretarios de Gobernación). Para facilitar el acceso a la información sobre las actividades de las instancias gubernamentales, se creó en 2002 el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)¹⁰.

a) Los Derechos Humanos: búsqueda de avances.

También los gobiernos de México han realizado gestos de relevancia en el campo de la protección de los derechos humanos, como por ejemplo la creación de comisiones de derechos humanos tanto a nivel federal como estatal¹¹. Tanto organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos como instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil han recibido en los últimos años un mayor grado de atención por parte de las autoridades¹².

El camino hacia un más alto grado de respeto a los derechos humanos ha sido en México largo y complejo. En este proceso también ha influido la presión de organismos internacionales. En particular, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto “Rosendo Radilla Pacheco¹³”, a través del cual se ha discutido en la agenda política y judicial mexicana el asunto de la limitación del fuero militar, en especial en el caso de la comisión de supuestos abusos a los derechos humanos. También el poder judicial mexicano ha empezado a dar algunos pasos firmes en el camino de la consolidación de las garantías democráticas y los derechos fundamentales. La condena al estado mexicano por el asunto “Radilla Pacheco”, en el año 2010 ha tenido muy recientemente eco en el más alto órgano de justicia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante una resolución de 12 de julio de 2011, la Corte dictaminó que en los casos en los que los militares mexicanos sean acusados de haber violado derechos fundamentales, deberán ser juzgados por tribunales civiles; y no por tribunales militares como hasta ahora había sido el caso.

Paralelamente, es posible apreciar un proceso paulatino de mayor sensibilización hacia el

¹⁰ www.ifai.org.mx

¹¹ A pesar de que, en ocasiones, estas Comisiones han sido tildadas de “blandas” por organizaciones no gubernamentales, su sola existencia es ya una victoria.

¹² Durante el año 2011, el Presidente Felipe Calderón a llevado a cabo una serie de “Diálogos por la Seguridad” en diversas localidades del país. A este foro han sido invitados representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, además de representantes de los demás poderes del estado.

¹³ Un activista comunitario del Estado de Guerrero cuya desaparición atribuida al Ejército Mexicano se produjo en 1974, durante la conocida como “guerra sucia”.

respeto a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de seguridad del Estado. En este campo, tienen especial relevancia los esquemas de formación de soldados y policías, así como de los planes de docencia¹⁴.

EL PAPEL TRADICIONAL DE MÉXICO FRENTE A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

México fue una excepción en la América Latina del siglo XX, pues el sistema político heredado de la cruenta Revolución Mexicana le permitió ser un país políticamente estable, alejado de las convulsiones revolucionarias y cuarteladas que fueron casi una constante de la realidad latinoamericana durante los años de la Guerra Fría. El último golpe de estado que registra México en su historia reciente data de 1916 (asesinato del Presidente Madero). Del Ejército mexicano, convertido en garante de la consolidación de la Revolución, salieron los primeros presidentes del México revolucionario¹⁵ y cuando el poder fue transferido a los civiles¹⁶, el ejército se mantuvo al margen del activismo político directo, en gran parte gracias a que en los años anteriores se había creado una fuerte estructura de *partido de estado* (el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), renombrado como Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946) de corte jerárquico y cimentado en una fuerte base de sindicatos y asociaciones campesinas y obreras. En la Constitución y las leyes federales, se estableció un esquema todavía hoy vigente que, en la práctica, diseña una relación de dependencia directa de las Fuerzas Armadas hacia el Presidente de la República¹⁷.

Tras el hundimiento de dos buques mexicanos por parte de Alemania, México se unió al bando aliado en la Segunda Guerra Mundial (1942), jugando un papel periférico. Participó desde su origen en la conformación de la nueva sociedad internacional, siendo miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas. Una vez instalado el Telón de Acero, la diplomacia mexicana de los años posteriores se afanó en lograr un difícil equilibrio entre la influencia soviética y la presión de su vecino del norte. Su éxito consistió en mantener un alto grado de independencia frente a ambos bloques de la Guerra Fría, que le sirvió como referente para su acción exterior durante los años más duros de este enfrentamiento. La “Doctrina Estrada”, en vigor desde los primeros años treinta, colocó a México como un país especialmente defensor de la soberanía nacional y la autodeterminación. En los grandes foros geopolíticos del Siglo XX, México actuó en pro de los derechos de los países en desarrollo y de las nuevas naciones surgidas como consecuencia del proceso de independencia de las colonias africanas. Así por ejemplo, fue uno de los defensores de la

¹⁴ Este punto se ha podido corroborar mediante recientes entrevistas con integrantes del Ejército Mexicano y de la Policía Federal. En este último caso, el proceso de reforma policial iniciado en 2008 llevó a la Secretaría de Seguridad Pública a diseñar todo un nuevo sistema curricular para el proceso de formación de los agentes. En este proceso, ha tenido importancia la cooperación internacional. Así, durante una visita a las instalaciones de la Policía Federal en Ciudad Juárez el pasado mes de mayo de 2011, se pudo comprobar que los agentes estaban recibiendo un seminario de derechos humanos impartido por oficiales del ejército de Colombia.

¹⁵ Encontrándose la cúspide de este proceso en el gobierno nacionalista de Lázaro Cárdenas (1934-1940), que llevó a cabo la nacionalización de la industria petrolera; un factor decisivo para el despegue económico del país en las siguientes décadas.

¹⁶ Año 1946 con la llegada a la Presidencia de D. Miguel Alemán Valdés.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 89. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Resolución de la Asamblea General 2849, que reafirmaba la soberanía nacional sobre los recursos naturales y el derecho de todas las naciones a tomar sus propias decisiones con respecto a la política ambiental¹⁸.

México mantuvo un bajo perfil en su acción exterior con respecto a buena parte de los escenarios de conflicto de la Guerra Fría. Sin embargo, cuando estos escenarios amenazaron con desestabilizar Iberoamérica, se redoblaron esfuerzos, aunque siempre por la vía de la negociación diplomática. Así; frente a la alarma nuclear desatada por la “crisis de los misiles” en Cuba (1962), México respondió dando impulso a la negociación y ratificación de un tratado internacional que logró, en lo más crudo de la Guerra Fría, convertir a América Latina en una región libre de armas nucleares (Tratado de Tlatelolco de 1967¹⁹).

De modo semejante, México respondió a la crisis centroamericana de finales de los años setenta y principios de los ochenta ofreciéndose como un mediador entre las partes en conflicto, sirviendo como contrapeso frente a iniciativas más agresivas como las adoptadas por la administración Reagan²⁰.

Sin embargo, el éxito de esta actividad en el campo de la seguridad internacional careció de una continuidad a partir de los años noventa. Si bien este abandono parece contradictorio (no en vano, México ocupaba en ese momento en una posición hegemónica en América Latina y su política exterior se había adjudicado varios tantos) distintos factores parecen encontrarse alrededor de esa falta de atención a su proyección exterior:

- En primer lugar México se encontraba, desde finales de los años ochenta, inmerso en un paulatino y difícil proceso de democratización interna impulsado por la evolución social y por las claras limitaciones de un sistema político anticuado. También la presión internacional en este campo empezó a tener un mayor calado.
- Por su parte, la década de los años noventa del pasado siglo supuso para México la entrada en el nuevo orden económico internacional. En sólo unos pocos años, México pasó de ser adalid del proteccionismo a firmar dos grandes acuerdos de libre comercio (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 y el llamado “Acuerdo Global” con la Unión Europea (1997)) y a ser miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (1995). Paradójicamente, estos acuerdos parecen haber erosionado la independencia de México en su discurso exterior.

¹⁸ [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/2849\(XXVI\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/2849(XXVI)&Lang=E&Area=RESOLUTION)

¹⁹ Disponible en:

http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=261&depositario=1&PHPSESSID=163c2e5043857055371d6a06bf58d831

²⁰ Se podría citar como un hito en esta acción exterior el papel de México en el conflicto entre el gobierno nicaragüense surgido de la revolución sandinista y Estados Unidos. Frente a la acción paramilitar financiada o logísticamente amparada por la administración Reagan, México buscó poner freno a la expansión comunista en Centroamérica por medio de la negociación. En este campo, destaca el papel central que los gobiernos de México tuvieron en la creación del denominado “Grupo Contadora”, así como en el posterior desarrollo de sus actividades.

Xiao Recio Blanco

- Las desigualdades sociales, agravadas con el paso de los años, terminaron desatando retos para el Estado mexicano que necesariamente se convirtieron en objetivos primarios de la política de defensa. Quizás el que mayor repercusión mediática internacional tuvo fue la rebelión insurgente del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el año 1994 en el estado de Chiapas²¹. En este caso sin embargo, la acción militar fue limitada, centrada en acciones de disuasión, y el gobierno optó por un proceso de negociación y una lenta desactivación de la protesta; acompañada de ciertos gestos de renovación política²².
- Otro reto no menos importante ha sido el alarmante crecimiento de las cifras de criminalidad (tanto la organizada como común); asunto en el que la acción por parte de las Fuerzas Armadas ha requerido de un protagonismo creciente. La inmensa mayoría de los agentes policiales de México depende de las autoridades locales o estatales²³. Por otra parte, la policía es una de las instituciones peor valoradas de México²⁴. Lastrada por décadas de corrupción y un índice de impunidad (la probabilidad de que un delincuente acabe librándose de ser puesto a disposición de un juez²⁵) superior al noventa por ciento²⁶, el sentir popular del mexicano es que la policía no hace su trabajo y extorsiona a la ciudadanía. En ese mismo orden de cosas, no merece la pena denunciar la comisión de un delito, pues se tiene el convencimiento de que no servirá de nada. Ante la incapacidad de las autoridades policiales para hacer frente a la escalada de criminalidad, los gobiernos mexicanos desde mediados de los años noventa han venido utilizando al Ejército y la Marina en labores de seguridad pública²⁷. Este proceso ha evolucionado desde el reclutamiento de militares para la integración de corporaciones policiales de ámbito federal (Policía Judicial Federal, Policía Federal Preventiva, Agencia Federal de Investigación) hasta la situación actual, en la que tanto el Ejército como la Marina se han desplegado por todo el territorio mexicano desarrollando labores de seguridad pública, bajo mandato del Presidente Felipe Calderón. El Ejecutivo Federal se encuentra en la actualidad inmerso en un proceso de renovación de la policía, ejemplificado en la creación de la Policía Federal, a la que se ha venido dotando de recursos modernos y de

²¹ No por casualidad; dado que Chiapas y Oaxaca son los estados más pobres de México. Es posible consultar datos económicos actualizados en <http://sc.inegi.org.mx/niveles/index.jsp> (consulta realizada el 20 de julio de 2011).

²² Como por ejemplo la llamada “reforma indígena”, mediante la cual determinados derechos de las comunidades locales e indígenas fueron elevados a rango constitucional. Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma introducida en 2001.

²³ Según los datos que publica la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno Federal (www.ssp.gob.mx).

²⁴ Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>

²⁵ <http://www.seguridadpublicacide.org.mx/cms/programa-de-indicadores-y-rendicion-de-cuentas/indices/impunidad.html>

²⁶ Véanse a este respecto los datos que arrojan organizaciones no gubernamentales como el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), disponibles en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/Encuestas/analisis/cuaderno_8_analisis%20de%20la%20ENSI-6.pdf.

²⁷ BENITEZ MANAUT, Raúl. México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el Siglo XXI, en Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas sociopolíticos. Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2010. (pág. 158 y ss.)

agentes de formación académica universitaria. Sin embargo, este es un proceso que mostrará resultados a largo plazo²⁸, por lo que no parece que vaya a resultar por el momento determinante para un “regreso a los cuarteles” por parte del ejército.

Sea por la acción decisiva de alguno de estos factores o de una combinación de todos ellos, la realidad es que en el campo de la seguridad internacional, México dejó vacante un puesto de liderazgo latinoamericano que otras naciones han comenzado a ocupar. Ejemplo de ello fue la intervención de México en la reciente crisis política de Honduras²⁹. Principalmente el heredero ha sido Brasil, nuevo campeón del multilateralismo con su impulso al BRIC; aunque también en cierta medida Chile y Argentina.

PRESENTE Y FUTURO DEL PAPEL DE MÉXICO EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

La participación de México en algunos de los foros recientemente creados ha sido, consecuentemente, discreta. Desde el punto de vista económico, la administración de Felipe Calderón ha supuesto un impulso a la creación de acuerdos comerciales con países de Suramérica; región que ha sido objeto de varias giras presidenciales. En el campo económico, la integración de México dentro del TLCAN determina el destino de más del 80% de sus exportaciones y la acción comercial de México en Suramérica parece contraponerse a las iniciativas del acuerdo ALBA; grupo con el que además la actual administración mexicana no parece tener excesiva afinidad ideológica. México sólo participa como observador en UNASUR, si bien en los últimos tiempos parece encaminarse a su integración en ese organismo³⁰.

Por el contrario, México sí se ha mostrado muy activo en la creación y desarrollo de los trabajos del Foro Arco del Pacífico. Centrado en la mejora de la integración económica y comercial “con miras a una proyección coordinada hacia el Pacífico Asiático”³¹, el Foro busca realizar un esfuerzo común a fin de posicionarse frente al aumento gradual de la influencia política y económica de las naciones asiáticas. En una muestra de reconocimiento a la importancia que las relaciones comerciales tienen en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Presidente Calderón afirmó en un discurso en octubre de 2008 que el Arco Pacífico “*puede convertirse en un instrumento de hermandad política que permita construir en paz, la anhelada solidaridad e integración latinoamericana*”³².

²⁸ Ello siempre y cuando el proceso de reforma policial no se vea interrumpido por un cambio de prioridades en el gobierno de la República.

²⁹ México no tomó la iniciativa en la negociación, a pesar de que el depuesto presidente Zelaya fue recibido por Calderón en la residencia oficial de Los Pinos.

³⁰ <http://www.sre.gob.mx/index.php/union-de-naciones-suramericanas/545>

³¹ Declaración de Cancún. III Foro. 13 y 14 de abril de 2008. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/3_cancun.pdf

³² Discurso del Presidente Calderón en la reunión de Jefes de Estado integrantes del Arco del Pacífico Latinoamericano. 30 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2008/10/el-presidente-felipe-calderon-en-la-reunion-de-jefes-de-estado-integrantes-del-arco-del-pacifico-latinoamericano/>

A pesar de estar replegada sobre sí misma por la fuerza de gravedad de importantes retos nacionales, la acción exterior de la República mexicana en materia de seguridad exterior se ha dejado notar en un campo de creciente interés: la actuación frente a las emergencias de origen natural. Operaciones relevantes en este sentido han sido las llevadas a cabo en Centroamérica, Bolivia o Colombia durante los años noventa; así como el auxilio prestado a EEUU durante la crisis del Huracán Katrina (2006) o la intervención humanitaria tras el terremoto de Haití (2010). De este modo, parece estar consolidándose una suerte de “diplomacia militar humanitaria” en México. El consenso de la clase política mexicana con respecto a estas acciones parece ponerse de manifiesto por un hecho concreto: a pesar de que los candados constitucionales someten la salida de las tropas del territorio nacional a una autorización previa del Senado (siendo por lo tanto algunas de las misiones humanitarias realizadas por el Ejército mexicano en el extranjero, por orden del Ejecutivo, contrarias formalmente al texto constitucional), ningún grupo parlamentario ha iniciado contra ellas acción de inconstitucionalidad alguna.

En la actualidad, el principal conflicto con proyección internacional para México sigue siendo el fenómeno migratorio hacia Estados Unidos, actividad cada vez más ligada al crimen organizado que también en los últimos años se ha visto arrastrada por una creciente espiral de violencia³³. Este problema se ha venido combinando además con una mayor presencia de las maras centroamericanas (procedentes de El Salvador y Honduras) en la frontera sur y de las pandillas de la California estadounidense en el norte.

La violencia que se ha extendido como consecuencia de las guerras entre cárteles por el aseguramiento de las rutas de tránsito de la droga, por mucho que se pueda discutir que tiene un origen exterior (la llegada de los cárteles colombianos a México en los años ochenta, buscando alianzas que les permitieran dejar la droga en la puerta de su principal comprador (EEUU)³⁴) tiene como escenario el interior del país. La *Figura 2* muestra las principales rutas de la droga en el planeta, basado en datos del año 2009. De entre todas ellas; la que recorre México de sur a norte es la más importante por volumen de tráfico.

Ahora bien, exceptuando este fenómeno, México carece de desafíos de corte exterior. Al contrario que otras naciones de su entorno, sus conflictos territoriales fueron resueltos hace mucho tiempo, tanto con Estados Unidos (dado que por los Acuerdos de Guadalupe-Hidalgo (1847), México le cedió buena parte de su territorio original; los hoy Estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California) como con Guatemala y el Reino Unido (Belice). México no está inmerso en ninguna carrera armamentística y recibe de Estados Unidos asistencia militar dentro del Plan Mérida; así como colaboración en la recolección de datos de inteligencia, centrados en la lucha contra el narcotráfico.

³³ Inmigrantes que se encontraban en México buscando el modo de cruzar la frontera hacia Estados Unidos han sido recientemente objeto de asesinatos masivos. Véase, a modo de ejemplo: <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/304488/cae-implicado-ejecuciones-san-fernando-tamaulipas>

³⁴ Año tras año, la región de Norteamérica sigue siendo el mercado de la droga más importante del mundo. Para una relación de datos actualizados sobre consumo, consúltese: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2011. Pág. 35 / pág. 50 y ss. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf

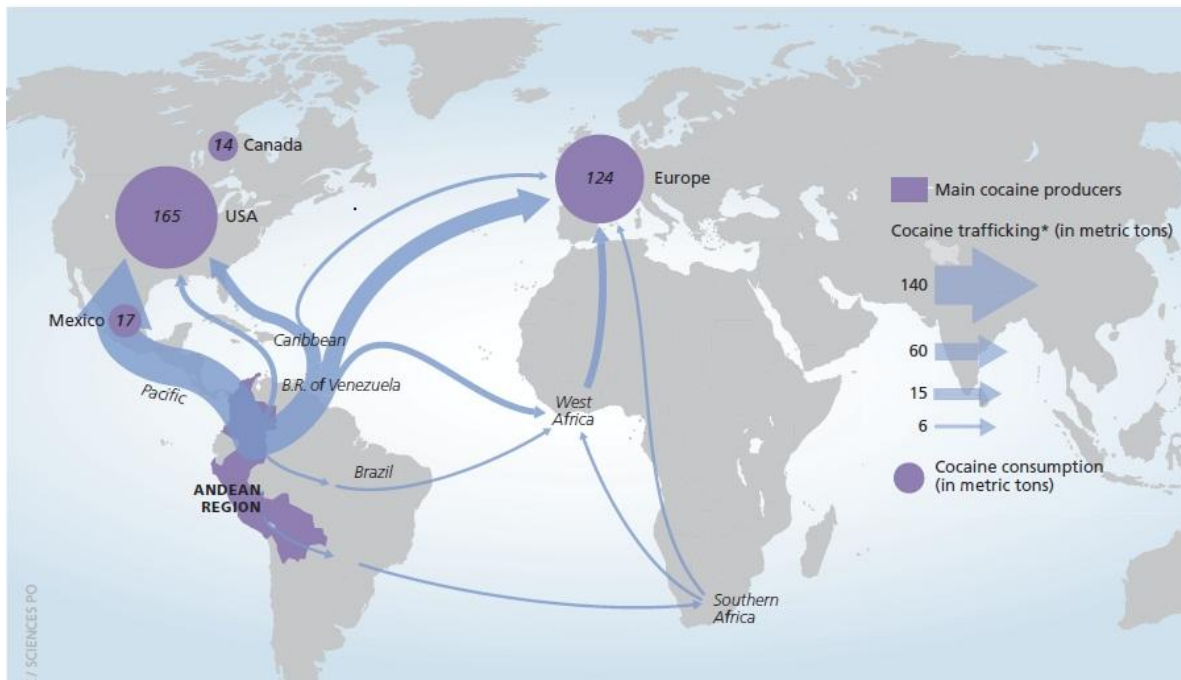


Figura 2. Fuente: World Drug Report 2009. UNODC.

La doctrina militar mexicana divide la acción de las Fuerzas Armadas en dos grandes ámbitos:

- la **defensa exterior** y
- la **seguridad interior**³⁵.

Si la defensa exterior hace referencia a la labor de defensa nacional más clásica (garantía de la soberanía), el concepto de seguridad interior resulta mucho más amplio y complejo. Éste se extiende a todo tipo de amenazas a la identidad nacional o a la pervivencia de las instituciones del Estado. Se incluye así a las amenazas no convencionales, desde la respuesta ante los desastres naturales, tema en el que se puede afirmar que el ejército mexicano es especialista, hasta la protección frente a actores que amenacen al sistema de gobierno o la estructura política del Estado. Para hacer frente a estos retos, las Fuerzas Armadas de México han elaborado tres grandes planes militares, denominados por las siglas DN. El Plan DN-I plantea un escenario de guerra abierta contra otro estado soberano y es el plan rector principal para la defensa exterior. Los Planes DN-II y DN-III se refieren, respectivamente, a la protección frente a enemigos interiores y a la acción ante catástrofes naturales³⁶.

Mientras la defensa exterior de México se mantiene desde hace décadas en márgenes de relativa estabilidad; la seguridad interior presenta importantes y urgentes desafíos y es por lo tanto el campo de acción en el que las Fuerzas Armadas de México han ganado un mayor

³⁵ Clasificación que se desprende de la propia Constitución Mexicana, Art. 89.VI.

³⁶ BENITEZ MANAUT, Raúl (op. Cit.)

conocimiento en los últimos años. Dentro de este rubro, destacan dos actividades: a) el combate a las redes de narcotráfico y crimen organizado y b) los modelos de respuesta ante catástrofes naturales. La labor del Ejército y la Marina mexicanos en el combate a estas dos amenazas no convencionales a la seguridad internacional se ha venido desarrollando de manera intensa, en particular en los últimos quince años y constituye un bagaje que bien podría ser empleado por otras naciones.

a) Guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico.

No se debe menospreciar la experiencia que el Estado mexicano está adquiriendo en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Es precisamente en este ámbito donde la acción de las Fuerzas Armadas mexicanas, dentro del concepto de seguridad interior, encuentra su engarce. Investigaciones policiales y procesos judiciales de reciente factura³⁷, demuestran que las estructuras del crimen organizado en México están aumentando su iniciativa de infiltración en la vida pública a todos sus niveles (principalmente en el municipal, aunque cada vez con mayor intensidad en el estatal y federal, además de en las instituciones policiales y judiciales)³⁸.

La mal llamada “guerra contra el narco” es un problema complejo, que se nutre de un arraigo profundo en ciertos elementos de la cultura mexicana (alta marginalidad, falta de oportunidades laborales para gran número de población joven, malas experiencias en el ejercicio del poder público), además de estar amparado por una cantidad de dinero a disposición de los delincuentes que en ocasiones parece interminable. El gobierno federal ha llevado a cabo iniciativas tendentes a limitar el poder de acción del crimen organizado en diversos frentes.

Las tres instituciones federales que protagonizan la acción en contra del crimen organizado (Ejército, Marina y Policía Federal) han debido modificar sus reglas de operación para adaptarse al enfrentamiento contra un enemigo disperso, poderoso, difícil de identificar y que en determinadas regiones del país (como el famoso “*triángulo dorado*” entre los Estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa³⁹) cuenta con un fuerte apoyo popular⁴⁰. Así, el miedo a la

³⁷ Como el caso de la detención de numerosos alcaldes del Estado de Michoacán en 2009, acusados de tener lazos con el narcotráfico.

³⁸ Importantes estudios sobre el fenómeno de cooptación/captura del estado por parte de las estructuras del crimen organizado apuntan en ese sentido. De entre ellos, destaca el reciente análisis que los investigadores colombianos Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo han realizado sobre el cártel de la “familia michoacana”. En una reciente visita a México, ambos investigadores coincidían en que lo peor todavía está por llegar en el campo de la lucha contra las redes de narcotráfico en México (http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4865#ixzz14jErTlzC). Para más información, consúltese: GARAY, Luis Jorge / SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. Drug trafficking, Corruption and States: How illicit networks reconfigure institutions in Colombia, Guatemala and Mexico. Grupo Método – Colombia. 2011 (actualmente (julio de 2011) en proceso de publicación).

³⁹ Se cree que, en gran medida, es una red de información basada en las clases populares de esta región la que el “Chapo” Guzmán emplea para mantenerse fuera del alcance de las autoridades mexicanas.

⁴⁰ Aunque sea anecdótico, no deja de resultar significativo el fenómeno de los “narcocorridos”, canciones de alabanza a los *narcos* más destacados en los que autores locales, a modo de juglares medievales, narran las virtudes de su “señor feudal”.

infiltración de estas instituciones por parte del crimen organizado, ha provocado un aislamiento de las mismas y una mayor opacidad en cuanto a la compartición de la inteligencia entre ellos. Si bien el nivel de cooperación es mayor entre las instancias federales; reina una gran desconfianza sobre la fiabilidad de las corporaciones policiales de nivel estatal y local.

Mientras que Ejército y Marina están teniendo que aprender a vivir con las limitaciones propias de una actividad de seguridad pública en el interior de su propio territorio, como ya se ha apuntado más arriba, la Policía Federal ha tenido que recorrer, en cierta medida, el camino contrario, convirtiéndose en una corporación de seguridad pública altamente militarizada, que se establece en destacamentos completamente cerrados en aquellas ciudades donde la lucha es más cruenta; viviendo en acuartelamientos (como el de Ciudad Juárez, donde residen más de 5.000 agentes) que son abastecidos de los productos y servicios necesarios para que los policías no necesiten transitar por la ciudad cuando no están de servicio.

a) La seguridad medioambiental.

Los modelos informáticos desarrollados por los investigadores del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) sitúan a México como uno de los países más amenazados por el cambio medioambiental global. En este campo la acción diplomática de México ha cobrado un mayor protagonismo, mediante iniciativas como la propuesta del “Fondo Verde”, realizada por el Presidente Calderón en la Conferencia de Partes (COP) 15 en Copenhague y la organización de la COP 16 en Cancún a finales del pasado año 2010.

El Ejército mexicano interviene periódicamente en la gestión de emergencias ambientales; en particular en estados del sur como Tabasco, donde las inundaciones alcanzan niveles catastróficos. La realidad de México como un país con alta actividad sísmica ha obligado también al Ejército mexicano a preparar planes de contingencia. En fechas recientes; la crisis de la *influenza* H1N1 ha desembocado en un mayor interés sobre posibles escenarios de crisis sanitaria. Además, ya se ha comentado la participación del Ejército en numerosas misiones humanitarias relacionadas con crisis ambientales.

Documentos del gobierno federal como el Programa Especial sobre Cambio Climático (PECC) 2008-2012⁴¹ reconocen el necesario papel de las Fuerzas Armadas en la coordinación del sistema nacional de protección civil y en las tareas de adaptación al cambio climático. También las leyes federales han actualizado el protagonismo que las instituciones de defensa del estado deben tener en enfrentar el reto del cambio climático, como el caso del Código de Conducta de los Servidores Públicos del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos (Principio 7) o la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos (Art. 5).

Aunque el nivel de desarrollo de la implicación militar en el campo de la mitigación y

⁴¹ Disponible en:

http://www.semarnat.gob.mx/temas/cambioclimatico/Documents/pecc/090828_PECC.Capitulos_DOF.pdf

adaptación al cambio climático está todavía por debajo de la de países como Estados Unidos o Australia, México ha realizado algunos esfuerzos en este campo. Como muestra de ello, la participación de las autoridades mexicanas en la Resolución de la Asamblea General 63/281 de 11 de junio de 2009, titulada “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad”.

APUNTES FINALES

México transita por un periodo de cambio que, como era esperable, ha afectado a su acción exterior. El discurrir de su acción futura en el trabajo a favor de la estabilidad y seguridad internacionales dependerá de cómo resuelva determinados retos de seguridad interna todavía activos. Desde finales del siglo pasado, la atención del Estado mexicano parece haberse dividido entre los acuerdos de liberalización comercial y las medidas multilaterales de combate al cambio climático. Para los estados de América Latina, México continua siendo un referente de importancia; y también es un colaborador de primer orden para Estados Unidos en la lucha contra las redes del crimen organizado que operan en buena parte del continente americano.

Para la España del Siglo XXI México, la mayor democracia de habla hispana del planeta, debe ser también un aliado estratégico. En momentos de crisis económica como el que se vive desde 2008, la inversión y el negocio en Iberoamérica han sido el salvavidas de buena parte de las grandes empresas multinacionales españolas.

El proceso de democratización en México seguirá, con más o menos dificultades, avanzando. A pesar del incremento en la inseguridad, sus índices de delincuencia se encuentran todavía muy por debajo de las de otros países del entorno como Colombia, Venezuela o Brasil. Prueba de ello es la recuperación de la economía y el sostenimiento de un alto nivel de inversión extranjera directa.

En el campo de la diplomacia internacional, México ha desligado por lo general a sus Fuerzas Armadas de la proyección exterior y ha sido un ejemplo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por medio de la negociación. Esa es una herencia que pesa en la Secretaría de Relaciones Exteriores y previsiblemente lo seguirá haciendo en el futuro.

Xiao Recio Blanco*

***División Estudios Jurídicos. Centro Investigación Docencia Económicas (CIDE)
México D.F.***

* Las ideas contenidas en los Documentos de opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.