

CUADRO 28 POBREZA E INDIGENCIA POR PAISES, 1990-1997 (Porcentajes)							
PAÍS	AÑO	HOGARES BAJO LA LÍNEA DE POBREZA			HOGARES BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA		
		TOTAL PAÍS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL	TOTAL PAÍS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
ARGENTINA	1990	-	16	-	-	4	-
	1994	-	10	-	-	2	-
	1997	-	13	-	-	3	-
BOLIVIA	1990	-	47	-	-	20	-
	1994	-	46	-	-	17	-
	1997	-	44	-	-	16	-
		57	(47)	72	33	(19)	54
BRASIL	1990	41	36	64	18	13	38
	1993	37	33	53	15	12	30
	1996	29	25	46	11	8	23
CHILE	1990	33	33	34	11	10	12
	1994	24	24	26	7	6	8
	1996	20	19	26	5	4	8
COLOMBIA	1990	-	35	-	-	12	-
	1994	47	41	57	25	16	38
	1997	45	39	54	20	15	29
COSTA RICA	1990	24	22	25	10	7	12
	1994	21	18	23	8	6	10
	1997	20	17	23	7	5	9
ECUADOR	1990	-	56	-	-	23	-
	1994	-	52	-	-	22	-
	1997	-	50	-	-	19	-
EL SALVADOR	1995	48	40	58	18	12	27
	1997	48	39	62	19	12	28
GUATEMALA	1989	63	48	72	37	23	45
HONDURAS	1990	75	65	84	54	38	66
	1994	73	70	76	49	41	55
	1997	74	67	80	48	35	59
MÉXICO	1989	39	34	49	14	9	23
	1994	36	29	47	12	6	20
	1996	43	38	53	16	10	25
NICARAGUA	1997	-	66	-	-	36	-
PANAMÁ	1991	36	34	43	16	14	21
	1994	30	25	41	12	9	20
	1997	27	25	34	10	9	14
PARAGUAY	1990	-	37	-	-	10	-
	1994	-	42	-	-	15	-
	1996	-	40	-	-	13	-
PERU	1997	37	25	61	18	7	41
REPÚBLICA DOMINICANA	1997	-	32	34	13	11	15
URUGUAY	1990	-	12	-	-	2	-
	1994	-	6	-	-	1	-
	1997	-	6	-	-	1	-
VENEZUELA	1990	34	33	38	12	11	17
	1994	42	41	48	15	14	23
	1997	42	-	-	17	-	-
AMÉRICA LATINA	1990	41	35	58	18	12	34
	1994	38	32	56	16	11	34
	1997	36	30	54	15	10	31

FUENTE: CEPAL. La pobreza a fines de los años noventa, 1999.

CUADRO 29
PROYECCIONES DEL NIVEL DE POBREZA EN MÉXICO
(PROPORCIÓN DE POBRES)

AÑO	POBREZA EXTREMA CRECIMIENTO OBSERVADO	CRECIMIENTO PROYECTADO	POBREZA MODERADA CRECIMIENTO OBSERVADO	CRECIMIENTO PROYECTADO
1994	15.49		31.78	
1995*	18.95		35.53	
1996*	18.11		34.35	
1997*	17.51		33.43	
1998**		16.91		32.63
1999**		16.33		31.80
2000**		15.74		30.96
2005**		12.92		26.95
2010**		10.21		23.19
2015**		7.40		19.57
2020**		3.70		15.79
2025**		2.57		12.60
2030**		1.01		9.19
2035**				6.22
2040**				3.63
2045**				1.96

FUENTE: *Calculado con datos reales tomados de BID (1997)

**Calculado sobre la base de PIB proyectado, aplicando a una tasa de crecimiento del 5% en términos reales.

1.4.- OBJETO DE ESTUDIO.

En esta investigación se analizaron las políticas públicas de seguridad nacional y pobreza que se instrumentaron en los gobiernos de Carlos Salinas (1998-1994) y Ernesto Zedillo (1994-1997). En primer lugar, se analizó la política de seguridad nacional de los gobiernos de Salinas y Zedillo, los cuales utilizaron el concepto clásico de la misma, es decir, desde la perspectiva de la defensa de la soberanía nacional, donde se argumenta que ésta sirve en lo externo para salvaguardar la integridad territorial de la nación y en lo interno para preservar el orden establecido mediante el uso de la fuerza legal del Estado y donde el ejército y los organismos de seguridad (SEGOB, PGR) son los encargados de la operacionalización de ésta.

Dentro de este contexto y acorde con la globalización se incrustó a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del marco estratégico de la agenda de la seguridad nacional como el organismo que se encargaría de las relaciones diplomáticas y comerciales con el exterior. Los objetivos principales que se buscaban eran el combate al narcotráfico, al lavado de dinero, al tráfico de armas, al terrorismo y la inseguridad pública. El total del presupuesto ejercido por el rubro de seguridad nacional y gobierno que incluye el presupuesto de la SEDENA, SECMAR, SEGOB, PGR, SRE, representó para 1997 cerca del 3% del PNB, o todos los años analizados, 31 mil millones de dólares (1992).

Dentro del mismo tema, en segundo lugar, se analizó cómo el problema de la pobreza y la pobreza extrema en México se combatieron con programas anti-pobreza específicos y no generales, provocando que éstos sólo lograran paliar la problemática y no resolverla de fondo. Durante este período se pasó de 35 a 45 millones de personas en pobreza y de 17 a 25 millones en pobreza extrema, lo cual significa que casi el 55% de la población estaba bajo la línea de la pobreza a finales de 1997.

Del análisis de las políticas anti-pobreza, llamadas Pronasol (Salinas) y Progresá (Zedillo) y de varias investigaciones que realizaron connotados especialistas del tema se concluye que ambas políticas fueron dirigidas a ciertos sectores de la población, el primero, destinado a solucionar la pobreza y la pobreza extrema, el segundo sólo a la pobreza extrema. Estos programas usaron en su conjunto 18 mil millones de dólares

(1992) como presupuesto, el cual resultó insuficiente para remediar este problema, por el contrario, según varios investigadores (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1992) estos programas sirvieron como estrategia electoral de parte del gobierno para favorecer al partido oficial.

En conclusión, después de visualizar la perspectiva de las políticas de seguridad nacional de los gobiernos del período 1989-1994 y de analizar las políticas anti-pobreza del mismo se puede argumentar lo siguiente: los gobiernos de este período dejaron de lado las nuevas teorías sobre la seguridad nacional surgidas a raíz del debilitamiento de la Unión Soviética y reforzadas por el fin de la "Guerra Fría". Esta nueva visión expone un concepto amplio de seguridad nacional, donde no sólo se incluyen los problemas de seguridad y soberanía, sino también los concernientes al desarrollo económico, político y social, cuando éstos llegan a ser un escollo en el avance de un país. Dentro de estos escollos al progreso nacional, la pobreza ha llegado a representar para México un factor que inhibe la búsqueda de la equidad en el desarrollo de la población, porque no es posible presumir grandes avances en los parámetros macroeconómicos mientras más de la mitad de la población se encuentra en la pobreza. Por esta razón, el problema de la pobreza debió ser considerado dentro de la agenda de la seguridad nacional cuando pasó a representar un peligro a la estabilidad económica, política y social el país.

1.4.1.- JUSTIFICACIÓN

Es importante realizar la investigación sobre las políticas de seguridad nacional y pobreza en México en 1989-1997, por las siguientes razones:

- A) Porque los problemas de pobreza en México en el período analizado reúnen ciertas características negativas que llegaron a provocar el inequitativo desarrollo económico, político y social del país, con lo cual la pobreza pasó de ser un problema de desarrollo a ser uno de seguridad nacional, ésto desde una concepción amplia de la seguridad nacional.

- B) Tal parece que en México cuando un problema nacional es incluido dentro de agenda de la seguridad nacional conlleva, por parte del gobierno, una mejor planeación, instrumentación, ejecución y supervisión del mismo. En este sentido, durante el período analizado, el presupuesto público para las políticas anti-pobreza fue un 40% menor que el destinado a la política de seguridad nacional; por esta razón, como el presupuesto es la variable que incide en un gran porcentaje en el éxito o fracaso de una política pública, en consecuencia las políticas de combate a la pobreza debieron de estar en la agenda de seguridad, para que contaran con más dinero público, lo cual habría redundado en mejores resultados.

- C) Por los magros resultados obtenidos por la política de seguridad nacional instrumentada por de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo 1989-

1997, los cuales se reflejan en el que señalaron como su objetivo principal, el combate al narcotráfico, el que para 1997 aumentó más de 100% en todas sus modalidades, lo que en consecuencia degeneró en inseguridad pública en las grandes ciudades y en las zonas rurales dedicadas a este negocio. Por lo tanto, el centralizar la agenda de la seguridad nacional en este rubro y los pocos resultados positivos no justifican el alto presupuesto que se destinó al mismo, por lo que, si una parte del mismo se hubiera destinado al combate a la pobreza, el avance en la solución de esta problemática sería mayor.

- D) Después de analizar el debate teórico que todavía se lleva a cabo entre los expertos en el tema de la seguridad nacional, porque concepto, el clásico o amplia se deben de utilizar en nuestra actualidad. En donde varios de ellos temen que la amplitud del concepto degeneró en un manejo político de ciertos problemas de desarrollo que podrían ser considerados dentro de la agenda de la seguridad. En esta investigación se propugnará por la inclusión del problema de la pobreza dentro de la concepción amplia de la seguridad, porque esto ayudará a resolver de fondo el problema de la pobreza.
- E) Finalmente, el comprobar teóricamente que los problemas de desarrollo pueden estar incluidos dentro de la agenda de la seguridad nacional en México y que esto no implicaría el uso político de la problemática en beneficio del gobierno y del partido oficial, aunado a esto se alertaría a la sociedad civil, a los partidos políticos, a las ONGs, para que propongan leyes más rígidas en cuanto al manejo de las políticas anti-pobreza y ejerzan una mayor vigilancia en periodos

electorales, que es cuando en México el régimen utiliza estas políticas en su beneficio.

1.4.2.- HIPÓTESIS.

*Como los problemas de pobreza en México 1989-1997 representaron graves trastornos al desarrollo y la estabilidad económica, política y social del país, el combate a dicha problemática debió de estar dentro de la agenda de seguridad nacional de los gobiernos de ese periodo.

1.4.3.- OBJETIVOS.

GENERAL

*Analizar que el problema de la pobreza en México de 1988 a 1997, debió ser catalogado como asunto de seguridad nacional.

PARITICULARES: otros objetivos serían

*Analizar que en México no se tiene una clara concepción de la seguridad nacional.

*Analizar que las políticas de pobreza en México 1989-1997 se aplicaron de manera político-electoral.

2.- MARCO TEÓRICO.

Si nosotros, los académicos, con nuestras pacientes y nada sensacionalistas labores podemos ayudar al hombre de Estado a entender estas verdades básicas, si nosotros podemos ayudar en hacerles entender no sólo los peligros que enfrentamos y la responsabilidad que llevan a costas en la evitación de estos peligros, sino también las posibilidades constructivas y esperanzadoras existentes a ser descubiertas por el establecimiento de políticas de seguridad más sabias, más limitadas y más realistas -, si nosotros podemos hacer estas cosas, entonces seremos recompensados grandemente por nuestra dedicación y nuestra persistencia; porque así tendremos la satisfacción de saber que el trabajo académico, la tarea más elevada de la mente humana, ha servido como debería, a los intereses más altos de la civilización.

GEORGE KENNAN, The quest for concept.

Uno de los problemas centrales de las ciencias sociales es la definición de sus conceptos. Pocas veces, si es que alguna, estos instrumentos básicos en la construcción teórica y en la investigación son tan precisos como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La seguridad nacional es un ejemplo paradigmático de este fenómeno. Por un lado, se trata del concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición. Finalmente y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es solo teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.

En este aspecto práctico, el concepto de seguridad nacional América latina, en los años de la llamada Guerra Fría fue que un buen número de gobiernos antidemocráticos de la

región, de manera particular los encabezados por militares, lo ajustaron a la medida para justificar la destrucción política e incluso física del llamado "enemigo interno" que en la práctica resultaron ser los opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a intelectuales, líderes y miembros partidistas, sindicalistas, militantes de izquierda y estudiantes acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación.

2.1.-CONCEPTOS Y TEORÍAS TRADICIONALES SOBRE SEGURIDAD

NACIONAL.

La connotación habitual de seguridad es la de estar libre de peligro, o en términos más amplios, de acuerdo con el diccionario Webster's (1997) libre de ansiedad, preocupación o temor. Su significado en el debate público y en la investigación social depende del adjetivo que lo modifique. Así, hablar de "seguridad personal" implica estar libre del temor al asalto; de "seguridad alimentaria" estar a salvo del temor a sufrir hambre o inanición; y de "seguridad económica", no tener preocupación por el bienestar económico individual o colectivo.

El concepto tradicional de seguridad nacional debe mucho a los escritos de la seguridad de la "escuela de política internacional" conocida como "realista" que se popularizó en la posguerra, con Hans Morgenthau (1986) y Kenneth Waltz (1959 y 1979) y a

definiciones anteriores como las de Walter Lippmann (1943): "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra".

Morgenthau y Waltz, son los mejores exponentes de los supuestos del "realismo". En esencia se trata de extensiones lógicas del dilema fundamental de seguridad de los estados-nación y pueden sintetizarse en:

- 1 los estados-nación son los principales actores de la política mundial.
- 2 se entiende mejor a los estados-nación como entidades racionales que piensan en sus intereses
- 3 el ejercicio del poder es, en el último de los casos el medio a través del cual el estado-nación promueve y protege sus intereses.

Por consecuencia, desde la perspectiva "realista", la defensa de la seguridad nacional se entiende en términos de los recursos a disposición del poder – principalmente militares – y que esta defensa se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los estados-nación.

Con base en estos enfoques, así como en escritos más recientes sobre seguridad nacional, se expondrá la siguiente definición tradicional del término como punto de partida para de la investigación: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus

legítimos intereses y en caso de ser atacado, para defenderlos por medio de la guerra" (Berkowitz & Bock, 1968.)

Pese a las críticas que se podrían hacer al concepto tradicional, este representa una teoría coherente, aunque limitada, de la seguridad nacional (Vázquez, 1998; Saxe-Fernández, 1994): se busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico político. De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera. Esto implica mantener una capacidad militar suficiente para repeler o impedir la invasión, además de alianzas militares que aumentan los costos y peligros que podría enfrentar cualquier posible invasor. Es posible que se cometa un error al considerar que una acción determinada que favorezca la seguridad frenará al invasor de la manera en que un médico puede equivocarse suponiendo que un determinado antibiótico hará que el enfermo recupere la salud. Sin embargo, en ambos casos se está empleando la teoría y los errores pueden llevar a refinamientos de la teoría o la práctica (Elguea, 1990).

Se menciona que existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad, de las cuales a continuación se expondrá una síntesis de la misma, lo cual mostrará las bases para analizar algunas de las interrogantes que han surgido en torno al concepto.

En primer lugar la concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. El análisis tradicional supone que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se considera, que el Estado, los individuos o las sociedades son capaces de defender de su seguridad y por lo tanto, éste se convierte en el proveedor de la misma (Sharp, 1973).

Algunas investigaciones (Finlay, Holsti & Fagen, 1967; Moss, 1987) han analizado los problemas potenciales del agente y el principal en la provisión de la seguridad. Especialmente en el contexto de los países en desarrollo, los analistas han señalado las formas en que los Estados intentan manipular las políticas y los conflictos externos en respaldo de agendas políticas internas. Otros investigadores (Kurth, 1973; Barnett, 1972) han observado que en Estado Unidos el "complejo industrial militar" apoya la política y la obtención de armas, no porque ayude a la seguridad nacional, sino porque beneficia intereses económicos de un grupo selecto de industriales y políticos. El análisis del agente y el principal sobre cómo los Estados proporcionan o no seguridad a sus sociedades es un área madura para más investigación.

Otros investigadores (Lasswell, 1941; Bendor, 1970) han señalado que cuando el objetivo primordial de un Estado es la seguridad, es posible que sus acciones modifiquen la naturaleza de la vida social y política de una nación y que reduzcan con ello el pacto de un ejército numeroso y en estado permanente de la alerta en la vida doméstica de Estados Unidos. Laswell sugiere que dada la complejidad de los sistemas

de armas nucleares y la necesidad de confidencialidad, existe el peligro de que los cuidados queden excluidos del proceso de toma de decisiones y que surja un "Estado cuartel" dominado por especialistas militares.

En otros casos, las profundas divisiones políticas sociales o religiosas entre los habitantes de una nación pueden significar que la seguridad del Estado no es equivalente a la de seguridad de la sociedad. El concepto de Estado-nación implica que es el Estado quien define y garantiza la identidad de la nación, organiza a las personas que forman la sociedad y las diferencia de quienes se encuentran fuera de sus límites. No obstante, los Estados no siempre logran convertirse en sinónimo de una nación y en ocasiones la legitimidad del orden establecido se ve amenazada por movimientos separatistas. A menudo, los grupos étnicos se extienden más allá de las fronteras de un Estado, o se da el caso de sociedades en las que existen "grupos marginales" (como la población indígena en Estados Unidos y México) cuya identidad está amenazada, no garantiza, por el Estado.

En segundo lugar, el concepto tradicional supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales (Rosenau, 1968). De acuerdo con este argumento, cada Estado deberá ser el juez final de sus propios intereses legítimos, lo que constituye el potencial para conflictos por decisiones sobre cuál es el interés y surgía una confusión sobre la definición que el Estado hace sobre sus intereses. A falta de otro agente que desempeñe esta tarea, cada Estado debe proporcionar los medios para obtener y proteger sus intereses.

Aun cuando parezca imposible desarrollar ciertos objetivos acordes a los intereses nacionales, es posible darle una mayor especificidad al concepto. Retomando a Morgenthau (1986), Donald E. Nuechterlein (1979) los cuales desarrollan una jerarquía de los intereses nacionales y dan un marco de referencia para analizar aquellos " que resultan tan importantes para el bienestar nacional que, si fuera necesario, los gobiernos podrán elegir utilizar la fuerza económica y militar para protegerse". Nuechterlein distingue entre los actos que el gobierno hace en el "interés público" en su contexto interno y aquellos que realiza en el "interés de la nación" en el contexto externo, e identifica cuatro intereses básicos del Estado- nación. Éstos son:

- 1 La defensa frente a las amenazas de violencia física.
- 2 El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros Estados.
- 3 El mantenimiento de un orden mundial en el que puede sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio pueden funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras.
- 4 La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos comparten y consideren universalmente válidos.

Este analista concede una importancia especial a los incisos tres y cuatro, que rechazaron los representantes del realismo teórico, quienes en la década de los cincuenta recalcaron el poder militar y económico que él considera esencial para

restablecer el concepto de interés nacional como una herramienta útil para comprender el comportamiento de los estados.

En tercer lugar, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros que, por parte, están actuando por proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos. El análisis tradicional considera las acciones de otros Estados que, al luchar por intereses propios, se convierte en la fuente de amenaza más probable. Esto se debe a la existencia de lo que se llama "el dilema de la seguridad". Un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. Como último recurso, debe reservarse el derecho de recurrir a la violencia. Debido a que todos los Estados se reservan este derecho, la seguridad de cada Estado depende del comportamiento de los demás. De acuerdo con Robert Art y Robert Jervis (1985):

"Dado que la seguridad es la base de la existencia y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen, pueden crear circunstancias que estaban [...] Debido a estos efectos del dilema de la seguridad. Los esfuerzos de los estadistas de proteger sus naciones pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz".

El concepto tradicional de seguridad no da por sentado que los otros Estados sean necesariamente agresivos, o que las guerras ocurren como resultados de la codicia

humana o de una búsqueda innata de poder. Más bien supone que la estructura del sistema internacional obliga a los estados a velar por otros Estados, independientes de su buena o mala intención, los puedan perjudicar (Waltz, 1979). De esta manera, el análisis tradicional de la seguridad nacional se concentra en los preparativos militares o en acciones relacionadas con otros Estados, aun cuando no presenten una amenaza directa de agresión.

En este contexto, para empezar a analizar el concepto de seguridad nacional se debe tener una visión de su significado histórico, en los Estados Unidos, lugar donde históricamente surgió el mismo.

2.2.- LA PERSPECTIVA ESTADOUNIDENSE.

En Estados Unidos, el término "seguridad" se ha convertido en un símbolo político muy poderoso y los desacuerdos sobre sus prerequisites y sus medios son materias de un intenso debate político. El término puede tener diferentes significados, pero en el discurso político habitual de la década de los ochenta y de principios de la los noventa rara vez lo restringe a la capacidad de un Estado-nación de defender sus fronteras de la invasión extranjera. En esos años los políticos argumentaban que la seguridad nacional estaba amenazada por diversos acontecimientos y condiciones que no estaban relacionadas con lo militar. Entre otros estarían "la ola de drogas ilegales que inunda Estados Unidos, los reveses en la carrera internacional para diseñar y comercializar receptores de televisión de alta frecuencia y el bajo rendimiento del sistema educativo norteamericano en la relación con sus principales competidores económicos" (Rockwell & Moss, 1990). Esto ha provocado una pugna entre diferentes ideologías por obtener el control de la definición de seguridad nacional, lo cual se ha convertido en parte de la lucha por el control del poder nacional; en un intento por redefinir las prioridades nacionales estos grupos argumentan que su visión de los problemas nacionales más apremiantes está cubierta por el concepto políticamente más amplio de seguridad (González, 1997).

Los estadounidenses que han escrito sobre México y la seguridad coinciden en que un México estable, próspero y amistoso es fundamental para los intereses, la seguridad y la estrategia de Estados Unidos en el mundo (Deagle, 1981). Para entender el papel de

México debe recordarse que la doctrina de seguridad estadounidense implicaba la defensa de intereses y la contención del comunismo en todo el mundo, lo segundo antes del fin de la Guerra Fría. Un instrumento de esta doctrina ha sido un aparato militar que puede desplegarse en el exterior de manera rápida, porque en Sur y Centroamérica, así como en México han podido aplicar una "economía de fuerza", lo cual implica la utilización del mínimo posible de recursos militares (Agee, 1975; Jordan & Taylor, 1984). Desde este punto de vista, la instalación en México de un régimen "hostil", los obligaría a modificar su Gran Estrategia y por la vecindad a sufrir directamente los efectos, esto ha estado latente desde 1998 cuando el sistema político mexicano comenzó a resquebrajarse (Krauze, 1997).

Lo anterior explica en parte la obsesión estadounidense con la estabilidad mexicana y permite dividir la literatura en dos grandes períodos: del final de la segunda guerra a la segunda mitad de los setenta y de entonces a la fecha. En la primera etapa el rasgo común es la indiferencia. Es decir, pese a su importancia, México es ignorado en las formulaciones de política más detalladas (Sanders, 1986; Deagle, 1981). Se pueden mencionar dos ejemplos de esta conducta: el Plan de Defensa Continental de Estados Unidos (1949). Según Aguayo (1990 y 1997), dicho documento tiene 50 cuartillas de apretado texto, pero sólo dedica siete líneas a México. Por su parte, las revistas estadounidenses que se especializan en temas militares sólo publicaron unos 25 artículos sobre México y éstos se concentraron en temas históricos o en exaltaciones de Guadalajara como el paraíso para los militares en retiro.

Hubo algunas referencias aisladas a finales de los setenta que marcaron el precedente de lo que se discutiría en el decenio de los ochenta. Por ejemplo, la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA por siglas en ingles, 1951; Carminal, 1948; Krock, 1948) y otros sectores concebían la producción petrolera o la construcción de carreteras como los aportes de México a la seguridad de Estados Unidos. Fuera de ésto y de acuerdo con la CIA (1951), la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos era la "única amenaza posible a la seguridad de Estados Unidos" y ésto por la posibilidad de que se infiltraran saboteadores comunistas disfrazados de "braceros". El movimiento estudiantil de 1968 y la "guerra sucia" que le siguió también provocaron algunas referencias a la seguridad que, por poco tiempo, se tomaron como referencia de un escenario futuro. En suma, para principios de los años setenta se mantuvo el consenso fundamental de que la seguridad nacional mexicana ni estaba amenazada ni ponía en riesgo la estadounidense (Fagen, 1979).

Un consenso tan firme se explica porque la economía mexicana crecía, el sistema político se mantenía estable y las relaciones con Estados Unidos fueron, en esencia, cordiales. El "desarrollo estabilizador" 1952-1970 provocó el llamado "milagro mexicano". El proteccionismo económico o la diplomacia independiente podía irritar pero no modificar una conclusión alcanzada por la CIA en 1977: el orden establecido sólo había traído "beneficios para Estados Unidos". Finalmente, el relajamiento con México también se sustentaba en que Washington ha vivido convencido de que "en caso de guerra" o de cualquier situación crítica "México se aliaría con Estados Unidos" (CIA, 1951; White, 1955).

Todo empieza a cambiar en la segunda mitad de los setenta. Por esos años, algunos sectores empiezan a observar a México con la óptica de seguridad. En 1978 se terminó el primer Presidential Review Memorandum (PRM-41) dedicado a las relaciones México-Estados Unidos y en 1979 y 1981 aparecieron dos ensayos ligando explícitamente a México con la seguridad de Estados Unidos (Fagen, 1979; Deagle, 1981).

Estos acercamientos iniciales se originaron: primero, por los problemas económicos y políticos que enmarcaron el relevo presidencial de 1976; y después, en el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo que contrarrestaban, en principio, la "erosión de la seguridad" estadounidense que había significado el embargo petrolero de 1973 (Fagen, 1979, Aguayo, 1990).

Para garantizar el abastecimiento resucitaron la vieja premisa, mencionada líneas arriba, de que México se aliaría con ellos en momentos de crisis (Fagen, 1979). En un primer momento hubo resistencias mexicanas y fricciones con Estados Unidos pero pronto se resolvieron porque las evaluaciones norteamericanas mostraron que México no tenía todo el petróleo que se creía inicialmente (Ronfeldt, 1980) y porque las dificultades económicas y la asimetría de poder hicieron que los gobiernos mexicanos terminaran por vender a Estados Unidos todo el petróleo que éste quiso y al mejor precio posible (Krauze, 1997; Delgado, 1997). Con ésto terminó la posibilidad de que México se convirtiera en potencia media, lo que había sido interpretado como una posible alteración del esquema de seguridad estadounidense (Deagle, 1981).

Al mismo tiempo, diversos sectores empezaron a argumentar que la producción y el tráfico de drogas, la inmigración mexicana, el medio ambiente, los efectos de América Central en México y la estabilidad mexicana debían incluirse en la agenda de seguridad nacional (Fagen, 1979; Douglas, 1985). Después de ésto los analistas centraron sus estudios en dos temas: la estabilidad y América Central, los cuales se interrelacionaron en los años ochenta (Thorup, 1990; Dziezic, 1988).

Los años ochenta del siglo XX fueron una década convulsa para la región y el mundo y como se mencionó al inicio del apartado, esto alimentó en Estados Unidos una discusión sobre el rol que jugaban los países de Sur y Centro América para su seguridad, misma que se empalmó con un debate más amplio sobre el significado de la "seguridad". En este contexto fue natural que si la estabilidad hizo que la potencia ignorara al vecino del sur, cuando el orden establecido mexicano entra en transición empezara a reevaluarse la "importancia estratégica" de lo que un analista de inteligencia militar llama "el premio mayor en el patio trasero de Estados Unidos" (Aguayo, 1990, Leighton, 1988).

En realidad, la estabilidad mexicana y sus efectos en la seguridad estadounidense empezaron a discutirse a finales de los setenta. En 1977 la CIA empezaba a reconocer que México "había entrado en un período de transición interna" (CIA, 1977). Dos años después y desde la academia, Richard Fagen concluía que para el "estabilisment" la principal amenaza de México a la seguridad estadounidense es un México desgarrado por el conflicto civil y político (Fagen, 1979). Al mismo tiempo, James Dalessandro (1977), pronosticaba una serie de conflictos en los cuales se podría ver inmerso México,

los cuales iban desde guerrillas, hasta golpes de Estado, varios de esos pronósticos que tanto gustan a los conservadores para mantenerse en los márgenes del debate.

Desde esa época hasta el día de hoy se han multiplicado las referencias a la seguridad que pueden dividirse entre los que se refieren a los efectos de México en la seguridad de Estados Unidos y los que discuten específicamente la seguridad nacional mexicana. Entre los primeros hay diferencias y consensos. El principal punto de acuerdo es que un México inestable afecta a Estados Unidos (Jordan & Taylor, 1984) porque abre la posibilidad de que lleguen al poder intereses externos y/o adversos, lo que pondría en riesgo las inversiones, el acceso al petróleo, las rutas marítimas en el Golfo y el Caribe y podría implicar la llegada de millones de refugiados. Finalmente, a varios analistas (Aguayo, 1990; Piñeyro, 1994) les preocupa que Estados Unidos se viera obligado a militarizar su frontera sur, lo cual tendría un enorme costo económico y obligaría a reestructurar la Gran Estrategia y podría ser otra señal de la pérdida de poder estadounidense en el mundo. Entre los factores que se fueron incluyendo como detonantes de la inestabilidad; crisis económica, desigualdad en el ingreso, narcotráfico, deuda, corrupción, la todavía existente conspiración comunista internacional, el comienzo de la crisis política del sistema político mexicano. Entre estos destacan, en la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado, los efectos de las guerras centroamericanas (Anderson & Atta, 1987). En esos años América Central fue una obsesión para los conservadores del partido republicano que ganaron la presidencia en 1980. Tanto así que en 1983, el presidente Ronald Reagan afirmó ante el Congreso que "la seguridad nacional de *todas las* Américas estaba en juego en América Central".

Desde esta perspectiva, en los cinco primeros años de la década de los ochenta, como lo menciona Aguayo (1990 y 1997), funcionarios como Constantine Menges empujaron la idea de que en América Central se jugaba el destino de México. Tal parece que estas apreciaciones tuvieron cierto efecto, porque en un estudio echo por encargo del ejército estadounidense se decía que "una de las principales preocupaciones de seguridad estadounidenses sobre México es que si no se frenaba el conflicto centroamericano, éste se extendería hacia México"

Como se nota, toda teoría, hasta las que se utilizan por motivos políticos como fue la del "dominó" centroamericano, tiene que comprobarse; y lo intentaron, al cuestionar la estabilidad político-social a la luz de los acontecimientos de la frontera sur mexicana y sobre todo Chiapas. Un militar estadounidense aseguró en 1985 que la región era "muy importante para nuestra seguridad (Russo, 1985). Según esta, tal afirmación tenía los siguientes sustentos: Chiapas tiene una gran importancia económica para México, es pobre y estratificado, han proliferado los movimientos sociales y políticos independientes y a partir de 1981 empezó a recibir el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos y centroamericanos. Por ésto, se llegó a afirmar que Chiapas era un "huésped receptivo al contagio de la epidemia revolucionaria" centroamericana y hasta un lugar donde podía nutrirse una supuesta guerrilla mexicana (Williams, 1984). Esta visión no estaba muy lejos de la realidad, fue en esos años cuando germinó la semilla del movimiento zapatista actual.

Las predicciones tuvieron poco efecto en esos años, porque los que escribían sobre Chiapas no tenían la información o el rigor analítico necesario, es decir, no conocían la región, sólo se guiaron por información de inteligencia, aunado a que otras investigaciones concluían que las instituciones mexicanas mantenían su fortaleza (Thorup & Ayres, 1982) y porque los analistas interpretaron esa argumentación como otra forma de apuntalar la política conservadora en América Central (Levy, 1986).

Esta discusión, incluso tomó rumbos inesperados. Por ejemplo, los liberales latinoamericanos respaldaban las posiciones mexicanas porque las creían correctas, pero también para oponerse a la definición conservadora de la seguridad en América Central. De esta manera, contra argumentaron diciendo que si la tesis del gobierno mexicano era que las políticas de Estados Unidos "amenazaban la seguridad regional" ello significaba que las políticas conservadoras estaban amenazando "la estabilidad mexicana" tan apreciada por todos (Levy, 1986). Se debe mencionar que esta discusión tenía de trasfondo el debate más amplio sobre el concepto de seguridad y su significado en una región en efervescencia, como lo era la centroamericana (Domínguez, 1982; Sharpe, 1986 y 1990).

De estas perspectivas surgió una derivación del análisis conservador que era la propuesta de "convencer" a México para que cambiara su posición en América Central (Aguayo, 1985). Esta estrategia fracasó porque no logró convencer ni a la alta burocracia federal de sus buenos propósitos, así queda demostrado en la frustración que transpiran las memorias de Constantino Menges (funcionario de la CIA y el Consejo

de Seguridad Nacional durante el primer período de Reagan), según menciona Aguayo (1990). Para que ésto sucediera, fue determinante la percepción de que existía un obstáculo estructural impredecible: presionar a México tiene el riesgo de desatar dinámicas políticas sociales que pueden afectar la estabilidad y repercutir en Estados Unidos.

Pero independientemente de América Central, la estabilidad mexicana les preocupaba. Peter Smith (1986) resumía las inquietudes estadounidenses con una afirmación y una pregunta: "México se encuentra en una profunda transición. ¿A dónde va México?", Las respuestas variaron. Los conservadores más burdos siguieron insistiendo desde los márgenes de la política en predicciones apocalípticas. Por ejemplo, el coronel Rex Applegate (1985), afirmaba en 1985 que México poseía "la mayor parte de los elementos y condiciones necesarios para que los comunistas" tomaran el poder. Pero incluso analistas más sofisticados como Brian Latell (1986) de la CIA, llegaron a pronosticar en 1986 que "la estabilidad de México se vería amenazada por una crisis que se profundizaría, la cual sería tanto económica como política. Sin embargo, esta escuela no logró imponerse y el consenso se orientó hacia un cauto optimismo, aun después de las crisis político-económicas de 1987 y 1988.

Dentro del mismo tema, en 1984 la CIA llegaba a la conclusión de que la "mayoría de los mexicanos todavía aceptan la legitimidad del sistema dominado por el PRI, en retrospectiva el estudio se realizó antes de las elecciones de 1985 (CIA, 1987). Dicho estudio llamado "Estimación Nacional de Inteligencia (NIE)" consideraba "probable que

el sistema político mexicano permaneciera intacto" (Anderson & Atta, 1987).

Finalmente, a conclusiones similares llegó un grupo de especialistas sobre México que realizó varios estudios por encargo del Departamento de Estado en 1985 (Camp, 1986).

Este estudio coincidía en la necesidad de realizar reformas profundas al sistema político y económico mexicano, pero también consideraba posible un escenario ideal para Estados Unidos, lo que implicaría una reforma gradual que, dirigida por mexicanos de los partidos políticos PRI o PAN llevaría a México por el camino de las reformas liberales que explícita, unánime y reiterativamente habían recomendado los gobiernos norteamericanos. Concluía que con los años México superaría su nacionalismo antiestadounidense y terminaría uniéndose económicamente a Estados Unidos (Douglas, 1985) lo cual de una u otra forma sucedió en los años noventa. Esta visión relativamente optimista explica el porqué el gobierno de EE. UU. mantuvo su recomendación de no intervenir en la política doméstica mexicana a pesar de los sucesos caóticos de 1988 provocados por los conflictos postelectorales (Campos, 1995).

Por otra parte, en la década de los ochenta, la literatura estadounidense también se orientó a estudiar la forma como evolucionaba en México el concepto y la práctica de la seguridad. Así fue como lograron detectar que el término se utilizaba con más frecuencia, influido por los acontecimientos centroamericanos, desde una "connotación amplia" que le daba prioridad a los aspectos socioeconómicos por sobre los militares y se orientaba más a los acontecimientos domésticos que a los externos y detectó el posible cambio del papel del ejército en la vida nacional (Cunningham, 1984). Aunque

es cierto que estas investigaciones reproducían lo que estaba pasando en México, sus análisis, según Aguayo (1990) mostraba algunas limitaciones potencialmente peligrosas.

La primera consistente en el papel cambiante de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la modernización en su equipo y entrenamiento; lo que les preocupaba era que si los "militares mexicanos modernos continuarán cumpliendo con su función de seguridad y desarrollo responsable y subordinados a la autoridad civil". No sólo eso, sino que terminan por confundir ese proceso con la seguridad nacional (Ronfeldt, 1980). El error estuvo en que igualaron la seguridad nacional mexicana con la seguridad interna (o gubernamental) y porque implícitamente militarizaron el concepto, lo cual en esa época en México aún no se sucedía. Esta carencia se explica, tal vez, por una situación muy peculiar: quienes estaban pensando o debatiendo sobre el significado de la seguridad nacional estadounidense no incluían a México en sus consideraciones. Y con algunas excepciones, quienes escribían sobre México y la seguridad conceptualizaban muy poco (Dziedzic, 1989).

Otra distorsión es que, con una excepción, ninguno de los escritos citados considera la posibilidad de que Estados Unidos pueda amenazar la seguridad nacional mexicana (Cunningham, 1984). Esto se derivó de su convencimiento de que en el último de los casos, México y Estados Unidos compartían los mismos intereses de seguridad, idea que, pese a su importancia (Wilson, 1984) no se había demostrado en esos años y que en los años noventa, con la sujeción a las directrices económicas estadounidenses y la firma del TLC, se consolidó el compartimiento de los mismos intereses.

Independientemente de las causas, estas carencias adquieren relevancia porque la aceleración que se da a partir de 1988 del cambio estructural en México enfrentó a Estados Unidos a dilemas muy serios. En 1986, Georges Fauriol escribía que "pocos acontecimientos en el mundo tendrían un impacto tan profundo en Estados Unidos como un viraje definitivo de México hacia la izquierda" (Wilson, 1984). Por lo que se supone que en 1988 la sorpresa no estuvo en el deterioro sufrido por el PRI, sino en el surgimiento de una izquierda nacionalista con fuerza suficiente como para poder derrumbar al sistema político. Un movimiento izquierdista que de considerarse una pieza del museo retórico mexicano se convirtió en una opción potencial de poder, desdeñando que haya sido con figuras prominentes del propio sistema. Esto aceleró el cambio y la incertidumbre sobre el futuro del país y evolucionó la discusión estadounidense sobre México y la seguridad y qué efectos tendría en México y en Estados Unidos en la década de los noventa.

Al comenzar el sexenio de Carlos Salinas existía la posibilidad de que por la forma como se había entendido la seguridad, se fortaleciera un alarmismo en los Estados Unidos, sin que éste tuviera fundamento, porque el cambio gestado apuntaba hacia un México plural, lo cual alentaba el intervencionismo en la política mexicana en favor del orden establecido y sin considerar que con ello se está amenazando la seguridad mexicana. Finalmente, el régimen mexicano adaptó la noción Norteamericana de seguridad nacional, dándole prioridad a la actuación del ejército en todos los ámbitos del país y se dejó la noción amplia de este concepto para satisfacer los intereses del vecino del norte.

2.3.- LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.

Las crisis de seguridad por la que atravesaron los países de América Latina desde inicios de la década de los ochenta es un problema que se incorporó, a principios de los años noventa, a las agendas de análisis y discusión de expertos y especialistas en seguridad internacional (Aguayo & Bagley; Piñeyro, 1994 y 1995; Elguea, 1990; Rockwell & Moss, 1990; Bartra, 1990).

Las agudas crisis económicas de los ochenta y la invariabilidad de muchos programas económicos nacionales basados en el neoliberalismo, la enorme deuda internacional de la región, las difíciles y vulnerables transiciones políticas que se sucedieron desde finales de estos años hasta mediados de los noventa, pero sobre todo, la permanencia de una violencia interna endémica y el escalamiento de los conflictos regionales, hicieron de la década de los ochenta una de las de mayor incertidumbre e inseguridad colectiva en la historia moderna de América Latina (Aguayo, 1985 y 1997).

Esta incertidumbre y la violencia que la acompañó, rebasaron los límites geográficos nacionales así como los regionales y se convirtió en problema de seguridad internacional.

El hecho de que expertos y especialistas en seguridad hayan incorporado en esos años los problemas latinoamericanos en sus análisis, oscurecieron en ocasiones la verdadera antigüedad y el origen de los mismos. Los problemas contemporáneos de seguridad en

América Latina datan de cuando menos varias décadas atrás y contribuyen a ello algunas disputas territoriales y de soberanía, pero sobre todo han sido exacerbados por factores políticos, sociales y económicos internos (Benítez, 1989).

En este sentido los componentes esenciales de la noción convencional de seguridad en América Latina, la defensa del territorio y la soberanía nacional, son insuficientes para explicar la crisis de seguridad por la que pasaron prácticamente todos los países de la región (Salomón, 1998). Los problemas que enfrentaron estos países en vías de desarrollo, sometidos a procesos rápidos de crecimiento y cambio social, así como a las frecuentes reversiones de estos mismos procesos y a las explosiones de violencia que generaron, obligaron a los países de la región a concebir y enfrentar la cuestión de la seguridad nacional de formas diferentes a las de los países del mundo desarrollado (Martínez, 1999).

2.3.1.- LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL Y SUS PROBLEMAS.

En términos generales, la noción de "seguridad nacional" en Latinoamérica se asoció con la de protección y la de evitación de peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la "seguridad nacional" como la capacidad de un Estado-nación para defenderse de ataques extraños y con la habilidad de este Estado-nación para defender sus "intereses nacionales" entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política (Elguea, 1990).

Por lo tanto, debido al énfasis que la literatura especializada puso a finales de los años ochenta en los aspectos militares de la seguridad nacional, así como en la carrera y confrontación nuclear que existía entre las dos superpotencias, provocaron que se mantuviera una paz estable y duradera entre las potencias. Sin embargo, a partir de 1990 este énfasis ha mostrado grandes limitaciones tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

Estudiosos y expertos (Aguayo, 1985; Fauriol, 1986) se han enfrascado desde entonces en una intensa discusión sobre la necesidad o los peligros de expandir los límites semánticos de la definición de seguridad nacional. Aquellos a favor de una versión amplia insisten en la miopía de la definición convencional y en su incapacidad para dar cuenta de los nuevos problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar. Por su parte, los proponentes de una versión restringida advierten de los peligros de relajar los límites de la definición que llevaría a cometer el error de incluir como problemas de seguridad a muchos que no lo son (Fuentes, 1986).

Desde finales de los años ochenta, los promotores de la versión amplia han abogado por la incorporación de una lista larga de fenómenos excluidos de la problemática de seguridad hasta esos años, que incluyen, no sólo problemas de supervivencia política, sino también de bienestar general como son: los problemas ecológicos, el agotamiento de recursos naturales no renovables, la migración internacional ilegal, el narcotráfico, etc. (Heller, 1986). En el caso del Tercer Mundo, donde la disciplina ha mostrado una grave incapacidad para lidiar con los problemas de seguridad que surgieron de los

múltiples conflictos regionales, por lo que se insistió en la necesidad de adecuar el significado de la noción de seguridad a la realidad de los problemas de los países en vías de desarrollo, en lo que pobreza y desigualdad, así como la ausencia de consenso político y el recurso a la violencia interna, son graves amenazas para la paz y la seguridad nacional e internacional (Elguea, 1990, Piñeyro, 1994, Aguayo, 1985 y 1986).

Los defensores de la definición convencional, por su parte, afirman que la mayoría de los intereses que se han hecho por expandir el significado de ésta han sido incongruentes y peligrosos. Algunos de estos esfuerzos de esos años provocaron una mayor confusión conceptual, borrar los límites significativos del concepto y convertir la palabra "seguridad" en un slogan político que se aplica a diestra y siniestra sin ningún rigor científico.

Ahora bien, como dice Elguea (1990) "restricción o amplitud en las definiciones conceptuales no son vicios ni virtudes en sí mismos, las definiciones son buenas o malas, útiles o inútiles independientemente de su amplitud o restricción". En el caso de la discusión contemporánea sobre la definición del término "seguridad nacional", la defensa de la amplitud o de la restricción no son sino los dos extremos de un significado semántico en el que se busca definir los límites significativos del término y de su objetivo de estudio. En este sentido, la definición de estos límites (amplios o reducidos) permitirá que se establezca un consenso sobre la seguridad nacional, lo que ayudará a establecer el objeto de sus análisis y discusiones y un acuerdo mínimo sobre las formas metodológicas adecuadas para estudiarlo.

Visto desde esta perspectiva, la disciplina parece haber iniciado a finales de los ochenta un período de "crisis científica" en el que los paradigmas o programas de investigación previos se enfrentan y compiten con versiones novedosas e ideas nuevas. Una lucha intelectual de la que los mejores programas y teorías deben salir victoriosos, como ocurre en todo debate intelectual que aspira a contribuir al progreso de la ciencia.

Según Vega (1988) la pregunta fundamental es, ¿cuáles son los criterios para decidir qué teorías son mejores que otras? La discusión de la extensa literatura existente sobre progreso del conocimiento científico y evaluación sugieren que una definición de este tipo debe cuando menos satisfacer dos requisitos: poder explicativo y utilidad práctica.

Por un lado, el poder explicativo de una definición determina su generalidad así como su capacidad para incluir un mayor número de casos en sus descripciones de una forma lógica y consistente; por otro, la utilidad práctica de una definición puede ser evaluada en función de su capacidad para resolver problemas concretos en la realidad. El primer requisito nos permite descubrir qué es la seguridad, el segundo nos orienta sobre cómo podemos evitar la inseguridad (Elguea, 1990).

En este sentido, las versiones reducidas y amplias no son sino los dos extremos opuestos del significado semántico del concepto dentro del cual se encontrará la definición de la seguridad nacional que guiará este tipo de investigación y su práctica en el futuro.

Por lo tanto, para finales de la década de los ochenta, la definición convencional restringida dio muestras de agotamiento. Por una parte, fue incapaz de explicar adecuadamente el surgimiento, desarrollo y proliferación de las guerras internas en el Tercer Mundo y cualquier guerra es, por definición, un problema de seguridad para el país en el que se presenta y que puede volverse internacional. Por otra, ha ignorado las causas de inseguridad que provienen de fenómenos no relacionados con la defensa del territorio ni de la soberanía (O'Neill, 1988).

Al mismo tiempo, como menciona Fagen (1987) las definiciones amplias han incurrido en excesos de diversa índole, como son, el referirse a problemas que han sido mejor definidos como problemas políticos o económicos y tratarlos como si fueran problemas de seguridad, o la elaboración de largas listas de sinónimos que describen analogías y metáforas pero que definen consistentemente el término seguridad.

Tanto la versión restringida como las versiones amplias de la noción de seguridad fallan en los criterios de poder explicativo y utilidad práctica. Ninguna de ellas ha sido capaz, por ahora, de definir adecuadamente los límites del objeto de estudio ni de orientar su práctica.

A continuación se ahondará en la definición del término seguridad, teniendo en cuenta especialmente los problemas de seguridad de los países del Tercer Mundo que han surgido durante las décadas posteriores a la segunda guerra mundial.

2.3.2.- LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL SUBDESARROLLO.

A partir del fin de la segunda guerra mundial, los conflictos regionales en el Tercer Mundo se han multiplicado. La guerra, que aparentemente se había vuelto obsoleta en la resolución de conflictos entre potencias desarrolladas, ha proliferado durante el mismo período en el mundo subdesarrollado tanto interna como internacionalmente, amenazando la estabilidad y seguridad de regiones enteras y la manutención del balance de fuerzas entre las dos superpotencias, antes del fin de la guerra fría.

Desde 1945 ha habido aproximadamente unas trescientas guerras, la gran mayoría de ellas en el Tercer Mundo (Kidron & Smith, 1984). Estas guerras se han peleado por las razones tradicionales: rivalidad entre Estados por el control del poder regional y rivalidades por el poder del control doméstico del Estado. El contexto mundial en el que se han peleado estas guerras ha sido el del reordenamiento internacional a consecuencia de la caída del bloque socialista y que los conflictos regionales han tomado caracteres globales. Los movimientos de independencia, el movimiento anticolonial, las revoluciones y guerras civiles, golpes de Estado, conflictos étnicos y culturales, han dictado la tónica de los conflictos armados durante lo que se ha considerado como "las décadas del desarrollo". Una variante importante de los conflictos armados internos en estas décadas es la de su internacionalización, no sólo porque la intervención de las superpotencias había sido una característica común, sino también porque en repetidas ocasiones se hicieron esfuerzos sistemáticos por exportar los conflictos a países vecinos o intervenir en los ya existentes.

En el continente americano, desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1990, todos los conflictos armados se han llevado a cabo en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Han ocurrido un total de 38 conflictos armados internos y 11 conflictos armados internacionales (Kidron & Smith, 1984). De ellos, 14 ocurrieron en Centroamérica, 13 en el Caribe y 22 en Sudamérica.

La cuenta de muertos causadas en conflicto armados, sólo en América Latina, durante las dos últimas décadas rebasa los 300 000 (considerando sólo los conflictos en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, Chile y Argentina). El saldo de refugiados y expatriados para el mismo período en Latinoamérica es de más de cuatro millones de personas (Fagen, 1987).

De acuerdo con algunos autores (Heller, 1986, Fagen, 1987 y Kidron & Smith, 1984) el daño colateral de la militarización se refleja en la correlación negativa que tiene con el alfabetismo, la educación, el gasto en salud pública y la expectativa de vida y en la correlación positiva que tiene con el incremento en mortalidad infantil.

Tratar de explicar estos conflictos utilizando la noción convencional de seguridad nacional es, en la mayoría de los casos, una empresa inútil, ya que no existen ataques externos que atenten contra el territorio ni la soberanía. El origen de la violencia es de naturaleza interna y es causado por razones distintas que deben ser examinadas en cada caso y a la luz de una concepción diferente de seguridad capaz de explicar el origen y las características de esta modalidad de conflictos armados.

Sin embargo, la investigación y descubrimiento de sus causas es y seguirá siendo un problema central en la definición adecuada de los problemas de seguridad en el Tercer Mundo. En este sentido y a pesar de las deficiencias teóricas, algunos de esos han acertado al proporcionar por un lado razones históricas y por otro conceptuales de la definición de seguridad nacional en el Tercer Mundo.

Desde una perspectiva histórica, la experiencia por la que han pasado las grandes potencias es una razón muy poderosa para la expansión del concepto de seguridad nacional. A partir de 1945 ha habido una creciente presión hacia la concientización en los países desarrollados del papel que juegan los territorios dependientes y subdesarrollados en su propia seguridad y en la del sistema internacional en general. A la par con esta creciente concientización se han evidenciado, en repetidas ocasiones, la capacidad de las grandes potencias para comprender el orden y la naturaleza de los problemas regionales en el Tercer Mundo (Einaudi, 1997).

Las grandes potencias habían pagado muy cara la indiferencia y la incapacidad para entender los problemas de los países en vías de desarrollo, siendo el ejemplo más notable de ello el de Estados Unidos en Vietnam, donde la tecnología armamentista sofisticada fracasó como sustituto de la habilidad y la perceptividad política, el otro ejemplo sería la invasión soviética a Afganistán, terminada también en fracaso. Algo parecido ocurrió en América Latina donde la contención militar del comunismo superó a la promoción de desarrollo de la región como prioridad en la agenda de seguridad

norteamericana, cuando a juicio de los países latinoamericanos las prioridades deberían invertirse (Hristoulas, 1998).

Por lo que respecta a las razones conceptuales para la expansión del significado de la noción de seguridad nacional existen consideraciones importantes que mencionar.

Por una parte, la defensa del "interés nacional" como un componente esencial de la noción de seguridad nacional. Stephenson (1981) ha criticado la inclusión del "interés nacional" en las definiciones de seguridad por su falta de claridad y precisión semántica: "el interés nacional es un término amorfo usado mucho más por los políticos que por investigadores cuidadosos". (Stephenson, 1981, p. 2; Patterson, 1981) insistieron en que los distintos "intereses nacionales" de los países tienden a cambiar a lo largo del tiempo, que estos "intereses" son variables mucho más que fijos. En este sentido, un país preocupado todavía por la consecución de estándares mínimos de salud y educación para población, con deudas internacionales que obligan a detener su crecimiento, con un sistema político débil y vulnerable tenderá a definir sus "intereses nacionales" de una forma fundamentalmente distinta a como lo haría un país industrializado con un sistema político estable y con un alto superávit comercial y financiero. "Interés nacional" es entonces, una noción relativa.

Como sostiene O'Neill:

"La construcción de naciones, cohesión, calidad del gobierno, capacidad para realizar elecciones, el sentimiento de identidad nacional, la autonomía cultural y la creación de servidores públicos disciplinados bajo el control del gobierno, especialmente los militares- todas éstas realidades que las democracias occidentales toman como un hecho- tienen que ser activamente promovidas si queremos construir naciones seguras en el Tercer Mundo (1988)".

Esto no significa que todos y cada uno de los distintos "intereses nacionales" de un país involucren problemas de seguridad nacional, ni siquiera que todos los problemas de un país subdesarrollado sean problemas de seguridad nacional o internacional. En las últimas décadas se ha abusado del término para incluir problemas económicos, de alimentación, población, contaminación, migración, como problemas de seguridad nacional cuando en realidad no son más que problemas de desarrollo que no comprometen seriamente la paz ni la estabilidad nacional. Ni duda cabe, hay ejemplos diversos en los que la conjunción de problemas de este tipo ha provocado la pérdida de la estabilidad e irrupciones de violencia armada en la región (Elguea, 1990). Pero hay también muchos ejemplos en los que ésto no ha ocurrido y son sólo aquéllos los que deben interesar a los especialistas en seguridad: problemas de desarrollo en los que la paz y la estabilidad son puestas en entredicho.

Es decir, desde esta perspectiva, sólo aquellos intereses nacionales prioritarios que representan una amenaza para la sobrevivencia de la nación y en los que el recurso a la

fuerza armada y a la violencia estén comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad nacional (Heller, 1986)

Pero se debe tomar en cuenta el común denominador de que casi todos conflictos armados en el Tercer Mundo, es decir que se produjeron o producen por las expectativas frustradas de progreso económico y social. Ya sea por la reversión súbita e inesperada de los procesos de crecimiento o las diferencias de opinión sobre los criterios de distribución de los beneficios de este crecimiento. Sean estos conflictos los que provocan el cambio social, político y económico, los cuales necesariamente conllevan; o las diferencias de opinión sobre la naturaleza del modo de desarrollo que debe seguirse, o el progreso, o falta del mismo, está casi siempre presente en los conflictos armados que han ocurrido en el Tercer Mundo durante las últimas décadas (Pellicer, 1981).

Todo ésto parece indicar que la ampliación del significado de la noción de seguridad nacional debe incluir, para los países latinoamericanos, además de la defensa del territorio nacional y de la soberanía, la manutención de la capacidad de crecimiento económico y progreso social y político como otro componente importante (Elguea, 1990). En el siguiente apartado se analizarán más específicamente las características de la noción de seguridad nacional en el mundo subdesarrollado, concretamente en América Latina.

2.3.3.- SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL.

Durante la segunda guerra mundial, las ciencias sociales junto con todas las ramas restantes de las ciencias, centraron su actividad en enfrentar los peligros y problemas acarreados por la guerra. Al término de ésta, los científicos sociales dirigieron su atención hacia objetivos pacíficos; el más importante de éstos fue, indudablemente el análisis y solución de los problemas que compartían los países devastados por la guerra con las naciones del Tercer Mundo: la cuestión del desarrollo nacional.

Para comprender la movilización masiva de recursos asignados al desarrollo nacional en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial y el enorme impacto que tuvieron estos esfuerzos en las naciones del mundo subdesarrollado, es preciso tener en mente varios factores (Nuechterlain, 1979). Primero, el interés predominante fuera de Estados Unidos por el crecimiento y la ocupación plena que fue resultado del deseo de prevenir la repetición de la depresión mundial que siguió a la primera guerra. Segundo, la Guerra Fría y la competencia entre potencias, con el que los países del mundo subdesarrollado se embarcaron en proyectos nacionales de modernización y desarrollo en la esperanza de incorporarse al mundo industrializado.

En las décadas de los cincuenta y sesenta se presenció la propagación de proyectos de desarrollo económico y modernización en gran parte del mundo subdesarrollado, pero en ningún otro lado tan intensamente como en América Latina. Esto debido indudablemente a que esta región es la más accidental de las regiones del Tercer

Mundo, forma parte de esta tradición de progresos casi desde su conquista. Frecuentemente, este proceso de transformar culturas y modos de vida centenarios, de surgimiento de naciones y proyectos políticos, de enormes inversiones económicas, fue caracterizado como una "revolución de expectativas crecientes" en el Tercer Mundo.

Por lo tanto, el ideal del desarrollo se ha introducido en las distintas sociedades de América Latina, que la mayoría de las funciones que se atribuyen a las estructuras que las constituyen son evaluadas a partir de su capacidad para promover un desarrollo efectivo (O'Donnell, 1986). Ese es el caso del Estado, de las distintas formas de gobierno, de los distintos actores económicos, de la educación, de la ayuda extranjera e incluso de la definición de política de seguridad nacional. La capacidad de generar crecimiento y desarrollo es hoy en día un poderoso legitimador social en estos países, que se utiliza para justificar tanto la necesidad de orden, estabilidad y paz, como la guerra y el uso de la fuerza.

En el mismo contexto se sabe que el crecimiento y el desarrollo crean en la realidad conflictos internos y externos que polarizan regiones y países y que promueven la militarización y el papel que el uso de la fuerza y la violencia organizada tiene en los procesos de cambio social de los países subdesarrollados (Piñeyro, 1994).

Es evidente también que el cambio político y económico acelerado tiende a provocar enfrentamientos y conflictos entre intereses locales y nacionales, entre intereses nacionales y regionales y entre intereses nacionales e internacionales. Los conflictos y

disputas sobre los medios y las metas del desarrollo, sobre la velocidad con que se alcanza, sobre la justicia en la distribución de los beneficios que produce, sobre los modelos políticos que debe acompañarlo, sobre las ideologías que lo fundamenten, se han multiplicado casi interminablemente, en ocasiones con una enorme violencia en el Tercer Mundo. Es decir, el desarrollo y las distintas ideologías del desarrollo se han convertido también en poderosos legitimadores de la fuerza armada y de la violencia organizada (Sharp, 1990).

En un contexto de tensión y pobreza, según la CEPAL (1999) de 1980 a 1997, el porcentaje de pobres se mantuvo en 36%, lo cual representa más de 70 millones de personas en Latinoamérica, lo que provoca -la militarización y la irrupción de la violencia organizada- desde las carreras armamentistas regionales hasta las revoluciones y guerras civiles pasado por la guerrilla y la represión- constituyó la tendencia más alarmante en los países del mundo subdesarrollado. En algunas regiones esta tendencia puso en peligro los objetivos del progreso social y del desarrollo económico, en otras detuvo completamente y en ocasiones revirtió el crecimiento. Se fomentó un mercado internacional de armas especialmente diseñadas para las necesidades de las guerras en el Tercer Mundo (Davila, 1999). El gasto público en armas y militarización se ha convertido, para muchos países, en una tremenda carga para sus frágiles economías (Scheetz). Esta tendencia ha puesto en peligro no sólo la seguridad nacional interna sino la seguridad y la paz internacionales.

Sin embargo y a pesar de la violencia organizada y el uso de la fuerza, que eran una realidad cotidiana en gran parte del Tercer Mundo, el estudio de la seguridad y la paz y su relación con el desarrollo ha sido uno de los temas más ignorados tanto en la literatura sobre seguridad como en la literatura especializada sobre desarrollo (Elguea, 1990; Bartra, 1990).

En el caso de América Latina existen cuando menos tres fenómenos frecuentes e íntimamente relacionados con la seguridad nacional y el desarrollo de la región que deben ser considerados en los análisis sobre el tema (Tapia, 1980). Éstos son: los movimientos revolucionarios, las guerras civiles, la inestabilidad de los regímenes políticos y el intervencionismo político y económico. Estas características continúan hoy en día de una u otra forma.

Estos tres fenómenos, en los que usualmente se recurre al uso de la fuerza y a la violencia organizada armada, se han legitimado en sus distintas manifestaciones a través de varias concepciones de progreso y desarrollo que esgrimen los grupos revolucionarios, los gobiernos aspirantes al poder o los países interesados en influir en los conflictos internos de otro país.

Por lo mismo, no es una exageración la afirmación de que en vastas áreas del mundo subdesarrollado, los estudios de seguridad y la paz se han vuelto tan importantes o más que los estudios sobre el desarrollo (Davila, 1999).

2.3.4.- SEGURIDAD NACIONAL: LA BÚSQUEDA DE UN CONCEPTO.

En este punto del análisis, es conveniente formular las siguientes preguntas que realizó Angélica Órnelas (Jaramillo, 1984) ¿Cuál es, entonces, el camino que debe seguir la búsqueda del concepto de seguridad nacional para los países del Tercer Mundo? ¿Cuáles son los retos y los peligros que se deben entender y transmitir a los hombres de Estado de los países subdesarrollados?.

Para empezar a contestar las preguntas se tiene que separar la definición amplia o restringida de seguridad nacional en seguridad negativa y seguridad positiva (Jaramillo, 1994).

La seguridad negativa, implica la capacidad de cortar o detener una relación en la que existen amenazas sobre la vida de la población, las fronteras, la estabilidad y el futuro de la nación. Es en este tipo de seguridad en la cual las definiciones militares son más útiles. Por el contrario, la seguridad positiva implica la capacidad para continuar o mantener una relación positiva. Es decir, la certeza de la continuidad de la satisfacción de las demandas básicas de la población en materia de alimentación, salud, educación o de las necesidades básicas del país en materia de recursos naturales, vías de comunicaciones, energéticos, servicios básicos. La pérdida de esta certeza puede fácilmente convertirse un una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional, cuando ello ocurre (en el Tercer Mundo) es posible hablar de un problema de seguridad nacional.

Otra distinción entre seguridad externa y seguridad interna, es que la seguridad externa se refiere a la capacidad de un Estado-nación para prevenir ataques externos y la seguridad interna se refiere a la capacidad para prevenir irrupciones generalizadas de violencia interna.

En el caso de los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y de América Latina, el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con el manejo pacífico del cambio social político y económico, tanto en la esfera nacional como en la internacional (Saxe-Fernández, 1994). Los países en vías de desarrollo son, por definición, países sometidos a transformaciones y procesos de cambio rápido que frecuentemente generan conflictos de intereses que pueden manifestarse violentamente.

Dentro de esta noción, existen dos interpretaciones de seguridad nacional, la primera está "constituida por la necesidad de explicar, prevenir y manejar no cualquier forma de cambio social, lo que sería tan solo un problema de desarrollo, sino única y exclusivamente del cambio violento. Es decir, la definición de seguridad abarcará el análisis del uso de la fuerza y la violencia organizada en el cambio social, político y económico" (Elguea, 1990).

En el contexto de esta definición y siguiendo los requisitos del poder explicativo y utilidad práctica, el concepto de seguridad nacional mencionado será capaz de:

- 1.- Explicar la violencia ocurrida en el pasado y prevenirla en el futuro. Es decir, debe ser capaz de describir las amenazas a la paz y la estabilidad, tanto externa como interna, en los países en vías de desarrollo.
- 2.- Establecer con claridad y precisión la jerarquía de prioridades de estas amenazas a la paz y la estabilidad.
- 3.- Definir los medios legítimos, incluida la fuerza, para prevenir y hacer frente a esas amenazas.

Según estas características, en países como los latinoamericanos, la capacidad de crecimiento y desarrollo debe incluirse dentro de los componentes esenciales del concepto de seguridad. Cuando menos en el sentido en que estas nociones de crecimiento y desarrollo son utilizadas como justificaciones para recurrir al uso de la fuerza.

La segunda interpretación es más problemática porque es en el nivel en el cual se puede caer en el error de incluir como problemas de seguridad nacional a fenómenos que no lo son y que pueden ser más adecuadamente descritos como problemas de desarrollo; crisis económicas, pérdida de legitimidad del gobierno, movimientos de oposición organizados y violentos, frustración de expectativas colectivas; éstos pueden convertirse en problemas de seguridad nacional, pero es importante tener claro que son sólo aquellos problemas que comprometan la paz y la estabilidad deben ser

considerados como problemas de seguridad nacional. El común denominador de las dos percepciones es, por un lado, el de evitar la violencia y el uso de la fuerza en los procesos de cambio y desarrollo; por el otro, de la restricción del uso de la fuerza cuando ésta se vuelva necesaria.

Siguiendo el contexto, existen dos definiciones que abarcan estas concepciones, las cuales son mencionadas en los libros de dos oficiales brasileños: Planeamiento estratégico, del Coronel Golbery do Couto e Silva, y Segurança Nacional, del General Eduardo Domingues Oliveira (Borja, 1997, p. 864). El primero afirmó que la política de seguridad nacional es "aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación contra toda oposición sea externa o interna, evitando la guerra si es posible o llevándola a cabo si es necesario con las máximas probabilidades de éxito". El segundo dice: la seguridad nacional es "el arte de garantizar, sin guerra si es posible, pero con guerra si es necesario, la consecución y salvaguardia de los objetivos vitales de una nación, por sobre los antagonismos que contra ellos manifiesten en el ámbito interno o en el campo externo".

En Brasil, la definición más comúnmente aceptada es la propuesta por la Escuela Superior de Guerra de Brasil (Neira, 1986):

"Seguridad Nacional es el grado de garantía que un Estado puede proporcionar a la Nación que jurisdicciona, en una determinada época - a través de acciones políticas,

económicas, psicosociales y militares. Para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existente o previsibles”.

Finalmente, desde una visión democrática, según Borja (1997):

“La seguridad nacional o sea la seguridad del Estado, no puede entenderse independientemente de la fortaleza de los cuatro elementos que lo componen que son: el pueblo, el territorio, el poder político y la soberanía. No puede haber Estado fuera de los cuatro elementos que lo integran, no los son ni puede hablarse de seguridad nacional en medio de la debilidad de los factores que la sustentan. Éste sería un contrasentido. Si queremos dar seguridad al Estado necesitamos tener un pueblo sano, fuerte y bien alimentado, adecuadamente educado, unido y solidario en función de los grandes objetivos nacionales, anímicamente dispuesto a trabajar por el desarrollo económico y social del país, como la versión más fecunda y moderna del patriotismo. El territorio, elemento geográfico del Estado debe ser también fortalecido a través de su plena ocupación, del colectivo del suelo, de la colonización agraria, de la defensa de sus recursos naturales y del desarrollo equilibrado de todas las zonas geográficas del país. Hay que rodear de prestigio, confianza y estabilidad al poder político, hay que dotarle de autoridad moral y de crédito para que pueda gobernar. Y la soberanía- esa energía endógena para conducir sus destinos sin interferencias extrañas- debe ser vigorizada en la dimensión de la disciplina interna y de la independencia exterior”.

2.4.- LA PERSPECTIVA MEXICANA.

2.4.1.- LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: BALANCE Y PROSPECTIVAS.

Después de cinco décadas durante las cuales el concepto de seguridad nacional ha estado prácticamente ausente de la vida política mexicana, en los últimos años se ha hecho uso de este término de manera creciente, lo cual induce a preguntarse si es conveniente y viable utilizar el concepto de seguridad nacional en México.

Esto se debe a que los retos fundamentales para la seguridad nacional parecen rebasar los conceptos tradicionales de soberanía e independencia en la medida en la que también existen amenazas que se originan en las fallas internas del proyecto de desarrollo nacional, que abren ventanas de vulnerabilidad frente al exterior cuyo manejo inadecuado puede inducir negativamente en la dirección y objetivos del proyecto nacional (Aguayo, 1990). Dentro de este ámbito están los escenarios potenciales de inestabilidad política y social, las debilidades e insuficiencias del proyecto económico, las cuales se perciben cada seis años, la pérdida de recursos naturales, el deterioro acelerado del medio ambiente y en general estructuras que no resulten suficientemente sólidas para lograr pacífica y eficazmente los grandes cambios que enfrenta México en la transición política y económica que enfrentó en la década de los noventa.

El concepto de soberanía se puede seguir utilizando como principal marco de referencia para conceptualizar y manejar las amenazas que provienen de situaciones o agentes

externos y que plantean intromisiones en asuntos internos que afectan al interés nacional (Cuéllar, 1994). Es el caso de las presiones procedentes de Estados Unidos, la inestabilidad que vivía Centroamérica hasta mediados de los años noventa, el problema del narcotráfico, las preocupaciones en Estados Unidos sobre el control de las fronteras y el flujo de emigrantes provenientes de Centroamérica. Sin embargo, se ha visto que los conceptos tradicionales resultan insuficientes hoy en día para depender de ellos estrategias más sofisticadas para enfrentar los actuales escenarios, sin duda más complejos, que los que enfrentaba México hace una década.

En este contexto, de manera tentativa, con base en lo expuesto por (Herrera & González, 1990) se define la seguridad nacional como: “el conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo la debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventas de vulnerabilidad frente al exterior” (Herrera & González, 1990).

Como se analizó anteriormente, en el contexto internacional y latinoamericano en el debate sobre un significado de seguridad nacional a inicios de la década de los noventa, existen aún serias dudas sobre la necesidad de utilizar este concepto, ya sea porque se temía que pudiera llevar a escenarios poco favorables la vida democrática del país; se temía que fuera a suceder como las experiencias en América del Sur, o porque se consideraba que los conceptos tradicionales eran suficientes.

2.4.2.- LA EVOLUCIÓN DEL USO DEL CONCEPTO EN MÉXICO.

Hasta antes de 1980, el concepto de seguridad nacional no había sido central ni en el ámbito político conceptual ni en el operativo en México. Aparentemente ésto se debe no a una omisión descuidada, sino a una clara intencionalidad política, motivada por las siguientes circunstancias:

Por un lado, no se había considerado especialmente necesario hablar de seguridad nacional, dado que los conceptos de soberanía e independencia nacional que manejaba el sistema político habían respondido política y operativamente a los principales retos de la seguridad nacional entendidos éstos como las amenazas a la integridad nacional provenientes del exterior frente a situaciones de inestabilidad en México. Así como los norteamericanos sienten el derecho de intervenir para mantener escenarios que resultan compatibles con sus intereses geoestratégicos globales, tal como sucedió durante la revolución y en los años subsecuentes. Esto explica que los medios para la defensa de la soberanía de México frente a Estados Unidos haya sido el desarrollo de instituciones políticas sólidas y estables en vez del de un aparato militar disuasivo (Benítez, 1998). Esto era posible gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder hacia finales de los años veinte por poner fin al "faccionalismo" de los generales revolucionarios y a la hegemonía de los militares en la vida política del país (Córdoba, 1980).

Es interesante el hecho de que los mismos generales revolucionarios, como Álvaro Obregón y posteriormente Lázaro Cárdenas, se hayan referido a un concepto de seguridad nacional en el que, en principio, se descartaba el uso de la fuerza como el principal componente en las relaciones de México con el exterior, al tiempo que se destacaba la necesidad de fortalecer las instituciones políticas del país (Benítez, 1998).

Por otro lado, el manejo del concepto de seguridad nacional en otras latitudes explica también el hecho de que en México no se haya hecho referencia a él: en Estados Unidos, el concepto equivalente de interés nacional se ha manejado con pretensiones globales, mientras que en algunos países latinoamericanos, los gobiernos militares autoritarios han pasado por encima de la seguridad de la nación y del estado de derecho, en el nombre de una supuesta seguridad nacional, confundiéndola con la seguridad interna, la del Estado y del Gobierno (Vilas, 1994).

El concepto tradicional de la seguridad nacional de México parte de la defensa de su soberanía. La defensa de la soberanía, en su definición más amplia, comprende desde el territorio, los objetivos que integran el interés nacional y que dan forma y contenido al proyecto nacional.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, los sectores oficiales empezaron a usar el concepto, lo que parece ser reflejo, por un lado, de una cierta insuficiencia en los alcances operativos del concepto de soberanía para abarcar todas las posibles amenazas

a la seguridad nacional, y por otro lado, de un menor temor respecto al tabú que existía en torno al uso del término (Aguayo, 1990 y 1998).

El concepto de seguridad nacional se comenzó a utilizar en los sectores oficiales responsables de la política interna e internacional a partir de 1983, cuando se le define en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). En las propias fuerzas armadas también se inicia una reflexión más a fondo sobre este problema. Paralelamente, algunos académicos (Benítez, 1998; Marqués, 1998, Aguayo, 1990, Piñeyro, 1994) abordan el tema y empiezan a intercambiar sus percepciones con sus contra partes en los ámbitos oficiales, iniciándose así un debate informal. Esta tendencia prosigue con el gobierno de Carlos Salinas.

Por lo tanto, la utilización del concepto de seguridad nacional en esos años dista de ser producto de una reflexión individual, sea esta de académicos o de miembros aislados del sector oficial. La pregunta obligada es entonces ¿por qué después de cinco décadas de vivir sin este concepto, en sólo unos años su utilización adquirió una importancia tal que llegó a la ley orgánica del Estado mexicano? Esta pregunta cae en el campo de la especulación, pues en un sistema como el mexicano, que en los años de referencia vivía en una "dictablanda" (Krauze, 1997) donde era difícil tener información sobre cómo se suscitaban estas discusiones, sobre todo si se considera que en este campo, como en muchos otros, la mayoría de las iniciativas y decisiones del gobierno no pasaban por el Congreso de la Unión y mucho menos las conocía la sociedad civil. Sin embargo, según Aguilar (1992) se pueden construir algunas hipótesis sobre el porque sucedía esto:

- 1) Los conceptos de soberanía e independencia nacional resultaron insuficientes para dar todas las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional.
- 2) El descubrimiento de enormes riquezas petroleras en zona cercanas a la frontera sur fue un catalizador para la generación de una nueva conciencia sobre la seguridad nacional.
- 3) Los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México, la violencia en Centroamérica, así como el narcotráfico y el control de fronteras físicas en Estados Unidos exigieron una readecuación de esquemas, tanto en la definición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento.
- 4) A principio de los años noventa, el potencial interno de desestabilización política y social del país determinaron un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional.
- 5) Algunos integrantes de las fuerzas armadas sienten la necesidad de una mayor especificación de sus funciones dentro de los nuevos escenarios de seguridad nacional.
- 6) La importancia que se da en Estados Unidos al tratamiento de algunos asuntos internos de México también llevó a plantear nuevas reflexiones en este ámbito. Estos asuntos son aquellos considerados como de seguridad nacional en la agenda norteamericana y en los que México juega o ha jugado un papel importante: es el caso de Centroamérica, de la lucha contra el narcotráfico y de las potenciales amenazas a la estabilidad interna.

2.4.3.- SEGURIDAD DEL ESTADO, SEGURIDAD DEL GOBIERNO: IGUAL A SEGURIDAD NACIONAL.

Cuando se pretende anteponer la seguridad del gobierno o del Estado a la nacional o pretender que son equivalentes, puede tener graves consecuencias políticas. Esta distinción de definiciones, como es obvio, no es un problema meramente metodológico, sino político (Salinas, 1994).

Nación, Estado y gobierno son conceptos que con frecuencia se confunden en la práctica. Se utiliza el concepto Estado-nación para distinguir la entidad por excelencia en el sistema político internacional (Deutsch, 1978). Sin embargo, en muchos casos al Estado no le corresponde una nación, tal como sucede en África y en algunos países europeos (en lo que hay dos o más naciones - e incluso repúblicas- dentro de un solo Estado). México no presenta problemas en este sentido. Hoy en día, la nación mexicana resulta fácilmente identificable como una sola, pues los regionalismos - que existen en casi todos los países- no invalidan el concepto fundamental de nación y su referencia al Estado. En principio, esta situación otorga una gran fuerza al concepto mismo de la unidad nacional.

El Estado da su contenido político, gobierno y proyecto a la nación. Los órganos del Estado deben responder a los designios de la nación, todos los mexicanos integrados en una misma entidad política en la cual, en última instancia, radica la soberanía. El gobierno es la parte operativa del Estado. Sus acciones y directrices fundamentales se

enmarcan en la Constitución y deben responder en última instancia a los intereses de la nación.

Por ésto, cuando hablamos de seguridad nacional nos estamos refiriendo en principio a la seguridad de la nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o la del gobierno, si bien es cierto que son éstos la máxima responsabilidad de la seguridad de la nación, como todo sistema político representativo.

La seguridad de la nación es el aspecto más sencillo de definir, se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidad internas. Como se verá más adelante, es precisamente en este ámbito donde la reflexión se vuelve más compleja.

Un Estado fuerte tiene mayor capacidad para enfrentar las amenazas internas y externas a la seguridad nacional. Esto nos lleva a la siguiente dimensión del problema : la relación entre Estado y gobierno. En México se solía asumir que la fortaleza el Estado pasaba por la del gobierno; es decir, para tener un Estado fuerte era necesario un gobierno fuerte. Esta suposición conduce a justificar que el gobierno haga uso de los recursos del Estado con toda la flexibilidad necesaria para garantizar la seguridad de la nación (Cuellar, 1994).

Al anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado y de la nación se distorsiona la relación entre Estado, gobierno y nación, contraviniendo los conceptos de gobierno y Estado al servicio de la nación. Justificar por la razón de Estado, actos de gobierno frente a la población, contradicen de la definición más amplia de la seguridad nacional, otorgando al gobierno de un margen de maniobra que fácilmente pueden sobrepasar las fronteras de sus atribuciones constitucionales (Aguayo, 1998).

Un ejemplo de esto sería la aprehensión de "La Quina" en 1990, líder petrolero nacional, en la que el gobierno utilizó recursos del Estado, incluyendo las fuerzas armadas, lo cual tuvo diversas consecuencias. El gobierno argumentó que el delito de acopio de armas atentaba contra las instituciones del Estado y que por lo tanto éste tenía la facultad de hacer uso legítimo de su propia fuerza -las fuerzas armadas- para preservar las instituciones (Krauze, 1997).

En la realidad política, el líder petrolero no amenazaba con un levantamiento armado, por lo menos no se informó de esto a la nación. En cambio, su fuerza dentro del sistema político era de tal magnitud que el gobierno, en el contexto de un momento político delicado, vió la necesidad de limitar su capacidad de liderazgo e influencia dentro de sectores clave de la sociedad mexicana (Krauze, 1997; Delgado, 1997).

¿Las acciones emprendidas se llevaron a efecto para proteger a la nación, al Estado o al gobierno?. Confusión, o es evidente que la intencionalidad política de la aprehensión estaba vinculada con la amenaza que el líder petrolero representaba para el gobierno al

apoyar de forma tácita a Cuauhtémoc Cárdenas. Sin embargo, ello no justifica el uso de los recursos del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas para combatir la amenaza, porque no es claro si los delitos por los que se acusaba al líder petrolero eran efectivamente una amenaza a la nación.

El hecho de que en México las diferencias entre seguridad del gobierno, seguridad del Estado y seguridad de la nación no resultaban demasiado claras en la práctica política, obedecía también a la virtual inexistencia de un equilibrio real entre los distintos poderes. En efecto, la presencia de un Ejecutivo fuerte, de un Congreso con mayoría del partido del ejecutivo y de un Poder judicial subordinado al ejecutivo, otorgaba un margen considerable de impunidad al ejercicio de la autoridad. Esta falta de contrapesos reales permite que el ejercicio de la autoridad pase con frecuencia sobre el de la ley (Krauze, 1997; Delgado, 1997;).

Además de la supremacía del impacto de la autoridad respecto al imperio de la ley, el sistema judicial mexicano adolece de una suficiencia de recursos humanos y materiales que provocan que la impartición de justicia presente, cualitativa y cuantitativamente, serias deficiencias. Al ser los responsables de la procuración de justicia, parte del gobierno y del aparato del Estado, su ejercicio de la ley responde con demasiada frecuencia a los intereses de éstos, quedando la nación, así como el ciudadano común, relegados a último término (Aguayo, 1998, Piñeyro, 1995).

2.4.4.- SEGURIDAD INTERNA Y SEGURIDAD NACIONAL.

En cuanto a la diferencia entre la seguridad nacional y la interna, la primera tiene un alto contenido político y es objeto de frecuentes tergiversaciones. La segunda se refiere a la seguridad pública en general, pero los estrechos vínculos entre ambas, dificulta la delimitación de sus fronteras.

El decir que las amenazas internas están en el ámbito de la seguridad interna y las externas en el de la seguridad nacional resultan insuficientes, pues las primeras pueden tener dimensiones de seguridad nacional, sin provenir necesariamente del exterior.

Los asuntos que tienen que ver con la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos son amenazas a la seguridad nacional y sólo cuando derivan en escenarios probables de inestabilidad interna, cuando amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil (Curzio, 1998). Éstos son:

1. Las acciones de traición a la patria de actores internos- ciudadanos comunes o miembros del aparato del Estado o del gobierno- que prestan servicios a gobiernos extranjeros.
2. Acciones en contra de la seguridad del gobierno del Estado que pretenden cambios significativos en la estructura de poder, en franca violación al orden constitucional, con uso abierto de la violencia, como puede ser los golpes militares.

3. La criminalidad, cuando llega al extremo del vandalismo generalizado, como se presentó recientemente en algunos países sudamericanos, fenómenos frente al cual han intervenido las fuerzas armadas para restaurar el orden.

Las acciones de disidencia, oposición o reivindicación son asuntos estrictamente de carácter político interno, cuando éstas se dan en los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos a las organizaciones sociales. Estas demandas deben encontrar cauce en las instancias del aparato del Estado y en principio, no deben involucrar la intervención directa de las fuerzas armadas ni considerarse parte de la agenda de seguridad nacional (Piñeyro, 1994).

Cuando estas acciones rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de utilizar sus recursos para prevalecer el Estado de derecho, siempre y cuando exista en sus acciones un estricto apego a la ley. De cualquier modo, las reacciones frente a revueltas, manifestaciones no autorizadas, movimientos guerrilleros etc., son en principio asuntos de seguridad interna mientras no existan agentes externos que induzcan este tipo de acciones o participen en ellas o bien mientras estos fenómenos no alcancen dimensiones que amenacen al Estado en su integridad o que produzcan ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. En estos casos, la Constitución establece la posibilidad de que el Estado recurra a medidas extremas como la utilización de las fuerzas armadas. Sin embargo, y como lo demuestra la evolución del concepto, en el caso de México, por mucho tiempo la seguridad interna se ha concebido, tanto conceptual como operativamente como seguridad nacional (Aguayo, 1990).

Por otra parte, el tema de los desastres naturales presenta confusión cuando se les cataloga como de seguridad nacional (Massieu, 1994). En principio, cualquier fenómeno que afecta a la nación en su conjunto puede convertirse en asunto de seguridad nacional. Sin embargo, en el caso de los desastres naturales no resulta fácil delimitar en qué momento o de qué magnitud debe ser la contingencia para ser considerada asunto de seguridad nacional. Declarar o no estado de emergencia es decisión que corresponde en última instancia al jefe del Ejecutivo.

El desastre natural ocurrido en la ciudad de México en septiembre de 1985 amenazó por su magnitud con desencadenar desorden, lo que condujo a la declaración de estado de emergencia nacional. Sin embargo, dentro del aparato institucional, no existió claridad respecto a cuál debía ser la instancia del Ejecutivo que manejara la situación. De acuerdo con el Plan DN-III vigente en esos momentos, esta tarea correspondía a las fuerzas armadas. Sin embargo, aparentemente el jefe del Ejecutivo decidió que el primer responsable fuera el secretario de Gobernación seguido por el jefe del Departamento del Distrito Federal y que las fuerzas armadas sirvieran para apoyar las acciones de esas dos dependencias.

La peligrosa superposición entre seguridad interna y seguridad nacional ha dado origen a una connotación negativa del concepto de seguridad nacional. La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado incluso

a modificar las leyes para dar atribuciones especiales al jefe del Ejecutivo y así legitimar esta situación.

En estos casos, el supuesto de que los enemigos del gobierno son por definición, enemigos del Estado y de la nación, ha servido para justificar décadas de gobiernos militares en otros países, acompañados de represión, cese de garantías individuales y ausencia de vida democrática.

En conclusión, la profundización en las definiciones de seguridad interna y seguridad del gobierno, en el caso de México, aparece hoy en día como una gran veta para la investigación y la reflexión en aras de una mejor definición política y operativa de la seguridad nacional.

2.4.5.-SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA NACIONAL.

Para analizar la diferencia entre seguridad nacional y defensa, será necesario partir de la revisión operativa del concepto de defensa nacional, ubicando las funciones que tienen asignadas las fuerzas armadas dentro del ámbito de la seguridad nacional (Piñeyro, 1995).

Por razones que tienen que ver con la historia y la geopolítica de México, el concepto de seguridad nacional difícilmente puede entenderse en sentido estricto, como la defensa militar de la soberanía y el interés nacional. México nunca ha sido un país con una

política expansionista -salvo un período muy corto en la frontera sur en los primeros años de vida independiente- y debido a su situación geopolítica -la vecindad con la primera potencia mundial- su poder internacional no está fincado en el uso de la fuerza.

Desde el siglo pasado, la presencia norteamericana en las fronteras geopolíticas de México hacia el sur y hacia los mares ha tenido consecuencias determinantes, pues no sólo ha hecho históricamente inviable la posibilidad de una estrategia efectiva de defensa nacional de carácter militar frente a Estados Unidos, sino que además, ha limitado, en principio, la posibilidad de México de consolidar su posición regional a partir del uso de la fuerza como instrumento de política exterior. Esto se debe fundamentalmente a que, en cualquier escenario regional en él que hubiera posibilidad de disputa de espacios políticos, territoriales o económicos, México se ha encontrado siempre en una posición de franca inferioridad frente a los instrumentos con que cuenta Estados Unidos para alcanzar sus objetivos (Piñeyro, 1995, Aguayo, 1990).

Como resultado de esta situación geopolítica y de la evolución histórica de la relación con Estados Unidos, los gobiernos de México, frente a las posibles amenazas de exterior han descartado la defensa militar como el puntal de su esquema de seguridad nacional y han elaborado, cada vez con mayor sofisticación, esquemas de independencia y soberanía, más acordes con su situación geopolítica y sus posibilidades reales de acción en el ámbito internacional y que descansan de manera muy limitada en el probable uso de la fuerza (García & Rodríguez, 1994).

En otras palabras, la definición de la seguridad nacional va más allá de la defensa nacional, entendida como una función exclusiva de las fuerzas armadas. No sólo no es el concepto de seguridad nacional sinónimo de defensa nacional, sino que tampoco las misiones de las fuerzas armadas se restringen al ámbito exclusivo de la defensa nacional.

El PND 1983-1988 del gobierno de Miguel de la Madrid define el objetivo de las funciones de las fuerzas armadas dentro del concepto integral de seguridad nacional como "la defensa de la integridad territorial de la independencia y soberanía de la nación", aunque también se señala que "conforme ha cambiado la realidad, se han transformado las fuerzas armadas del país en forma tal que el papel estrictamente militar que las caracterizó inicialmente se ha visto reforzado por una creciente actividad directamente relacionada con el bienestar de la comunidad". De ahí que después de la defensa de la integridad territorial, las fuerzas armadas "cumplan tareas complementarias dentro del desarrollo nacional, de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país".

En el PND 1989-1994 se ratifican las funciones asignadas al ejército en la soberanía e integridad territorial, así como en el ámbito social en la lucha contra el narcotráfico, en la participación en desastres naturales y en la defensa del ecosistema

En este nuevo plan se hace una mención explícita a un proyecto de modernización del ejército aunque, por lo menos de lo que se desprende del texto, no parece tocar sus

funciones ni sus misiones sino simplemente elevar su profesionalización y eficiencia, así como los niveles de vida de los integrantes de las fuerzas armadas y de sus familias (Saxe-Fernández, 1994).

2.4.6.- DEFENSA NACIONAL Y AMENAZAS A LA INTEGRIDAD TERRITORIAL.

Las fuerzas armadas actúan frente a las agresiones a la integridad territorial, como serían las siguientes que corresponden a la realidad contemporánea: utilización ilegal de aguas territoriales, uso indebido de la zona económica exclusiva o del espacio aéreo y penetración ilegal de ciudadanos de otros países en las zonas fronterizas con fines políticos o militares. Estos últimos fueron durante los años ochenta, el caso de las esporádicas incursiones de las fuerzas armadas guatemaltecas en territorio mexicano para la persecución de guerrilleros, así como el uso del territorio mexicano como santuario por parte de algunos de estos grupos paramilitares (Piñeyro, 1995).

En todas estas áreas, las fuerzas armadas-ejército, marina y fuerza aérea- son las que tienen la responsabilidad fundamental de la defensa de la soberanía territorial. El cumplimiento de estas atribuciones implica misiones permanentes de vigilancia y control en el litoral, el espacio aéreo y las fronteras terrestres.

2.4.7.- INESTABILIDAD Y FUERZAS ARMADAS.

Un tema de frecuente discusión en cualquier país con potencialidad de inestabilidad política y social, es la posibilidad de un golpe militar. En las condiciones de México, este escenario era poco probable a principios de los años noventa.

En primer lugar, el carácter nacionalista e institucional de las fuerzas armadas, si bien no descarta la existencia de militares con pretensiones que rebasen sus atribuciones, sí limita la posibilidad de conducir a la institución armada por caminos distintos a los que establece el orden constitucional (Benítez, 1994).

En segundo lugar, los civiles -o militares en su carácter civil-, que han sustentado el poder político en los últimos cincuenta años, han desarrollado sofisticados esquemas de control de las fuerzas armadas, derrotando a todos aquellos que han pretendido cambiar el rumbo político del país por la vía de las armas (Krauze, 1997).

En tercer lugar, la falta de experiencia de la mayor parte de los elementos de la fuerza armada en el ejercicio del poder político, limita su capacidad política para tomar el poder y mantenerlo. En los tiempos modernos, los militares han ocupado curules en las dos cámaras y en algunos casos incluso gobernaturas, por medio de candidaturas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, esta participación ha disminuido en la década los noventa.

En cuarto lugar, el carácter institucional de las fuerzas armadas las ha mantenido tradicionalmente poco vinculadas con sectores de poder que no sean los del Estado. Mientras la llegada de los militares al poder en otros países se ha visto facilitada en muchos casos por alianzas entre éstos y los grupos de poder económico a los cuales pertenecen a menudo los altos mandos de las fuerzas armadas, en México, el espíritu institucional de las fuerzas armadas así como su origen básicamente popular, hace improbable este tipo de alianzas (Piñeyro, 1995).

Finalmente, la cultura política del mexicano difícilmente aceptaría un poder político militar. En un sistema como el mexicano - complejo mosaico de etnias, grupos, clases y subculturas- instrumentar una modificación radical de los esquemas de coexistencia social tal vez resultaría una tarea difícil de alcanzar, con las perspectivas de mediados de la década de los noventa.

Desafortunadamente, hay que señalar que estos análisis se quedan en el terreno de la especulación, pues el hermetismo de los militares respecto a su manera de percibir el país, más allá de su carácter institucional y de su subordinación al poder civil ha dificultado el estudio de su relación con la sociedad. Sin embargo, el voto sin precedente de las fuerzas armadas a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la oposición de izquierda en las últimas elecciones federales (julio de 1988) es un dato que el gobierno ha tomado en cuenta en las elecciones subsecuentes (Piñeyro, 1994).

2.4.8.- EL NARCOTRÁFICO.

El problema de la producción y el comercio ilícito de drogas es un tema con un amplio expediente histórico en la relación bilateral México- Estados Unidos; de 1945-1980 se han firmado 48 acuerdos bilaterales en la materia, en la década de los setenta y como resultado directo de la guerra de Vietnam, cuando en Estados Unidos el problema del consumo de drogas adquiere dimensiones sin precedente. Su definición como problema de seguridad nacional trajo a mediados de los años ochenta por primera vez en la historia, un intento para que participaran las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico, lo cual no llegó a suceder al encontrar oposición de partidos políticos y grupos de interés (Piñeyro, 1995).

Para México, este problema deriva en distintas amenazas, internas y externas, tradicionales y no tradicionales. En primer lugar, la disponibilidad y por lo tanto el consumo nacional de drogas ha aumentado en virtud del incremento en la producción y tráfico de drogas ilícitas en territorio nacional, aunque este problema no tiene ni remotamente dimensiones que ha adquirido en la sociedad norteamericana (Piñeyro, 1998).

En segundo lugar, ha aumentado notablemente la participación en territorio nacional de actores nacionales y extranjeros, en la producción y distribución de estupefacientes. Dentro de este grupo encontramos desde campesinos, para quienes económicamente resulta más redituable utilizar sus tierras para estos cultivos, hasta jefes de redes

multimillonarias de producción, procesamiento y comercialización que han logrado encumbrarse entre los principales responsables del crimen de las drogas en el nivel mundial. Vinculados con estos últimos están los extranjeros que realizan en México operaciones relacionadas con la producción de drogas o que simplemente utilizan el territorio mexicano como lugar de paso para llevar la mercancía a Estados Unidos (Piñeyro, 1994, 1995, Aguayo & Bagley 1990).

La lucha contra el narcotráfico en México es un problema complicado por la gran variedad de instituciones involucradas: las Fuerzas Armadas, la Procuraduría General de la República, las Procuradurías estatales y las Policías Judiciales de los Estados. Se debe aclarar que las fuerzas armadas están imposibilitadas constitucionalmente para actuar en este problema (Constitución de México, 1999 -Art. 89 y 129) (PND 1989-1994).

Por otro lado, la Procuraduría General y los organismos de inteligencia, especialmente la Interpol mexicana, no sólo tienen que coordinarse con otras instancias sino que también tienen la responsabilidad de trabajar en colaboración con agencias extranjeras, principalmente norteamericanas (DEA) para manejar operaciones internacionales contra las redes de narcotraficantes (Piñeyro, 1998).

En la parte político-diplomática, el narcotráfico tiene consecuencias indiscutibles en el marco de la agenda bilateral de las relaciones entre México y Estados Unidos. Las presiones del gobierno norteamericano han contribuido a aumentar, sobre todo en la

década de los ochenta la asignación de recursos humanos y materiales en México para esta lucha, así como los programas de colaboración binacional en esta materia. El gobierno estadounidense ha presionado para que dentro de estos programas se permita una mayor participación directa de las agencias norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico en México. Esta necesaria colaboración internacional complica el manejo del problema. Basta recordar las consecuencias del asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA en territorio mexicano en 1985. A esto deben añadirse los problemas entre agencias también en Estados Unidos (Hristoulas, 1998).

Mientras el problema, sobre todo en Estados Unidos, avanza más rápidamente que las soluciones, las presiones tales como la certificación anual y los ataques continuos por parte de ciertos grupos en Estados Unidos a lo que consideran un esfuerzo insuficiente por parte de México, hacen que el tema siga siendo uno de los más difíciles de la relación.

No obstante que el período 1989-1994, el presidente de México colocó al narcotráfico como el principal problema de la seguridad nacional, la racionalidad de este planteamiento aún dista de ser claro y preciso. En el ámbito académico el estudio de este tema pasó de ser laguna a convertirse en océano.

2.4.9.- AMENAZAS EXTERNAS A LA ESTABILIDAD INTERNA.

Las tareas específicas de desestabilización o actos terroristas de carácter internacional, realizados por agentes que representan grupos o gobiernos extranjeros, distan de constituirse en amenazas significativas a la seguridad nacional en el caso de México (Piñeyro, 1998).

Otras amenazas externas a la estabilidad interna son las que se refieren a situaciones geopolíticas, que tienen repercusiones negativas para México o para las relaciones de México con el exterior. La crisis Centroamericana fue durante la década de los ochenta el caso por excelencia en esta dimensión.

2.4.10.- AMENAZAS INTERNAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.

Uno de los temas que presenta mayor complejidad en el análisis es sin duda el de las amenazas internas a la seguridad nacional que se han definido como las ventanas de vulnerabilidad que provienen de debilidades o inconsistencias del proyecto nacional y que puede inducir la injerencia de agentes externos en la definición y alcance del proyecto nacional o que pueden obstaculizar, estructuralmente, en el logro de dicho proyecto. En este ámbito no se debe incluir únicamente las amenazas a la seguridad pública y política que corresponden a la seguridad interna, entendida ésta como oposición o disidencia política frente al gobierno y su aparato, lo cual llega a corromper los objetivos de la política nacional positiva (Aguayo, 1998, Piñeyro, 1994).

Ésta es una de las áreas menos exploradas por los especialistas del tema (Aguayo, 1990; Piñeyro, 1994, Saxe-Fernández, 1994) y como éstos mencionan, su tratamiento a fondo requiere todavía de muchas horas de investigación. Por lo que para efectos de este trabajo, sólo se limitará a señalar las amenazas y a esbozar las razones por las que se considera necesario explorar su inclusión.

A) Aspectos políticos.

En México, a principios de la década de los noventa y a pesar del conflicto del 6 de julio de 1988, se estaba lejos de poder hablar de una crisis de las instituciones del gobierno o del Estado. Era un hecho que a las primeras les es cada vez más difícil resolver los problemas económicos de grandes sectores de la población, democratizar la vida política, corregir los rezagos sociales acumulados, enfrentar la compleja inserción de México en escenarios internacionales cambiantes y resolver problemas específicos como la violencia y la contaminación en la ciudad de México, sin contar con el apoyo de los sectores mayoritarios.

Frente a estos escenarios, resultaba cada día más difícil que un gobierno centralista, con poca participación y ahora sin recursos económicos, pudiera hacer frente a estos retos en momentos en que su escasa credibilidad ante amplios sectores de la población le complicaban concretar los apoyos requeridos.

A finales de 1987 y durante 1988 se habló del fin del corporativismo (Garza, 1990) a raíz de la aparente pérdida de poder del sector obrero y de su falta de apoyo al candidato del PRI a la presidencia. Sin embargo, la manera en que el nuevo gobierno puso en marcha el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento Económico en diciembre de 1988 (renovado el 18 de junio de 1989) no sólo desmiente esta apreciación, sino que incluso lleva al corporativismo a formas más sofisticadas, con la inclusión del sector empresarial.

El creciente reclamo democrático que se expresó de manera contundente en las elecciones federales de 1988, indica que la democratización efectiva es cada vez más una condición de la estabilidad política y social del país. Sin la identificación de una mayoría con el proyecto nacional, con el Estado y con el gobierno, se veía difícil que este último pudiera enfrentar exitosamente los enormes retos del México de los noventa. Una nación en crisis, sin cohesión y unidad nacional, sin un liderazgo político creíble y confiable, se hace casi por definición vulnerable (Piñeyro, 1994).

Como se analizó, el gobierno y el Estado mantuvieron el poder por medio de esquemas de concentración, centralización y poca participación genuina y se vieron en la necesidad de invertir buena parte de sus exiguos recursos en tratar de mantener su legitimidad y su fortaleza. Lo que provocara un menoscabo de la asignación de recursos para alcanzar los intereses de la nación (Dresser, 1990 y 1991).

El funcionamiento viciado de algunas de las instituciones clave del gobierno y del Estado, particularmente las que atienden la seguridad interna y la procuración de justicia, aunado a una reforma política tibia e incipiente, llevó en no mucho tiempo a la generación de escenarios políticos y sociales potencialmente explosivos. En un contexto así, era fácil confundir seguridad nacional y seguridad interna, así como seguridad del gobierno y del Estado fue cada vez mayor.

B) Abasto de alimentos.

Un proyecto nacional soberano y autónomo no sólo implica la soberanía territorial y el manejo adecuado de los obstáculos que se le presenten. Comprende también el mantenimiento de las condiciones que hacen viable dicho proyecto en el mediano y el largo plazo (Chauvet, 1994).

Un país con insuficiencias críticas en el bienestar material de sus habitantes es, por definición, mucho más vulnerable frente al exterior. En este contexto aparecen asuntos que tocan a la seguridad nacional que no han sido considerados tradicionalmente en este ámbito.

La insuficiencia de alimentos puede ser un factor de vulnerabilidad y deteriorar un proyecto nacional. Basta revisar la historia de numerosos países de África y algunos de Asia que en las últimas décadas han recurrido a las "limosnas internacionales" - llamadas así por su monto, alcance, y dificultad de obtención- para procurar la mera

supervivencia física de sus habitantes. En no pocos casos, estas ayudas han logrado imponer ajustes en los proyectos nacionales de los países beneficiarios cuyos beneficios distan de ser evidentes.

C) Aspectos financieros.

La Globalización de la economía mundial planteaba retos desde finales de los ochenta en condiciones distintas para la promoción del proyecto nacional. Sin embargo, más que nunca, frente a los grandes cambios, cualquier programa de modernización económico debería dar de manera prioritaria las garantías para el desarrollo económico del país y para que este desarrollo llegara efectivamente a la mayor parte de los mexicanos (Vilas, 1994).

Los programas de ajuste "sugeridos" por los organismos financieros internacionales - cuyo aval es imprescindible para la obtención de recursos de la banca comercial- no han sido las soluciones a los apremiantes problemas de desarrollo de los países más endeudados, como se puede constatar en América Latina, a más de una década del inicio de la crisis de la deuda (Garavito & Valle, 1995).

La inversión extranjera se convirtió en un problema en el momento en que su contribución al proyecto nacional fue menor que la "descapitalización" que resulta para el país en términos de explotación de recursos no renovables, deterioro del medio

ambiente y sobre todo, transferencia neta de recursos al exterior cuando no existe reinversión de utilidades (Garrido & Leriche, 1995).

Los recursos no renovables, trabajo, costo en medio ambiente y otros factores de producción se traducen en capital financiero que en lugar de reinvertirse en el proyecto de desarrollo nacional, simplemente emigran y dejan de ser parte del patrimonio nacional. Esta sustracción sistemática de los activos del país resulta especialmente grave cuando el ahorro interno es insuficiente y el servicio de la deuda externa asfixiante (Garavito & Valle, 1995).

La deuda externa está íntimamente relacionada con varios aspectos que afectan el proyecto nacional. En este sentido, el alcance de las negociaciones y los logros de 1991 deben apreciarse a la luz de una visión integral del proyecto nacional: inversión extranjera, apertura económica, libertad de movimiento de divisas, esquemas de integración económica.

Un inadecuado manejo en esta área puede llevar los asuntos económicos al ámbito de la seguridad nacional. Esto sucedió cuando la inversión extranjera fue indiscriminada y se cedió el manejo de sectores básicos a agentes externos; o cuando los fondos conseguidos del extranjero emigraron nuevamente en forma de pago de capitales, inducidos por factores político-económicos, por mencionar dos ejemplos. En todos estos casos es claro que las insuficiencias internas otorgan a actores externos una influencia creciente en la definición del proyecto nacional, en su instrumentación y en la

distribución del producto generado. La modernización económica puede ser una solución si responde y es coherente con una concepción integral del proyecto nacional (Ianni, 1995).

Sin duda, la económica, es una de las áreas en la que menos se ha trabajado el problema de la seguridad nacional. Sin embargo, las condiciones del país para 1997 y las actuales exigen, hoy más que nunca, una reflexión a fondo sobre este tema.

2.4.11.- DEFINICIÓN POLÍTICA Y CONCEPTOS OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Del análisis del uso político y operativo de la seguridad nacional se deriva una falta de definición en las atribuciones relativas a la seguridad nacional, con un excesivo peso de los organismos del Poder Ejecutivo en la parte operativa. La gravedad de esta problemática radica en que son precisamente las fallas en la traducción institucional y operativa del concepto las que a menudo distorsionan la visión que tienen de la seguridad nacional en México los ciudadanos, los intelectuales, los partidos políticos, los grupos de presión, los organismos no gubernamentales, los organismos internacionales y muchas ocasiones los propios órganos de gobierno.

Por lo tanto, la concentración de las funciones relacionadas con la seguridad nacional en el Ejecutivo puede ser buena para la seguridad de gobierno, pero no necesariamente para la nación. De hecho, en ocasión de los terremotos en 1985 se demostró que no en

todos los ámbitos existe un esquema suficientemente sólido, coherente y funcional para hacer frente a situaciones de crisis (Vidal, 1995).

La ausencia de un esquema más preciso y coherente de atribuciones, da por resultado una segmentación en la instrumentación de las acciones y la falta de capacitación de los responsables hace especialmente difícil el seguimiento de las acciones en torno a esta delicada responsabilidad del Estado. Reafirmando, en efecto, para la ciudadanía, incluidos los investigadores, en ocasiones no es muy claro quiénes tienen las atribuciones en el manejo de la seguridad nacional.

Con estas reflexiones, se han aportado más elementos para retomar la pregunta inicial de este apartado de si es conveniente y viable utilizar el concepto de seguridad nacional en México. Como se nota, el balance del material expuesto no es positivo. En México, el manejo oficial se caracteriza por interpretaciones y prácticas que se contradicen entre sí, aunque éstas tienen un común denominador: el autoritario decreto. La comunidad intelectual mexicana por su parte, todavía no supera todos los obstáculos teóricos ni acumula la información que ayude a resolver temas tan complicados.

Por ello, como dice Aguayo (1990 y 1997) resultan primordiales los aspectos legislativos de la seguridad nacional, es decir, la definición de dónde y cómo se codifican los distintos conceptos y atribuciones sobre el tema, así como los reglamentos fundamentales y las leyes secundarias.

Una adecuada traducción institucional y operativa del concepto de seguridad nacional que establezca el papel del Poder Legislativo en la definición y marco legal de operación del concepto, el del Judicial en la parte operativa y el de la sociedad civil tanto en las definiciones como en su adecuado cumplimiento, permitirá un manejo de las acciones en el ámbito de la seguridad nacional. Esto aumentará asimismo la capacidad del sistema para rectificar oportunamente el rumbo, ya sea por cambiar en los escenarios que modifiquen las amenazas y su tratamiento, o porque el mismo sistema operativo haya provocado las distorsiones.

Por otra parte, como se anotó al inicio del apartado donde se planteó una definición amplia de seguridad nacional de Herrera y González:

“El conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior” (Herrera & González, 1990).

Esta definición se complementarían con la que se expone en el libro del General Gerardo Clemente Vega (1988), donde se expresa que la seguridad nacional es:

“Condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación”. Lo cual se lograría en el ámbito interno mediante “acciones políticas, sociales, económicas y militares

tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses diversos de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia”.

Aún y cuando ninguna de estas definiciones se refieren a México, a la segunda se le puede considerar apropiada por varias razones: La primera es que tiene la suficiente amplitud como para poder incluir la multiplicidad de retos, nacionales e internacionales que enfrentó el país en la década de los noventa. La segunda es que recoge la esencia de las mejores definiciones que se han formulado en México dentro y fuera del gobierno y que tienen su origen en la Constitución de 1917. La tercera es que la condición de seguridad la procuran los poderes de la federación, lo que pondría la concentración de poder que tiene el ejecutivo y que explican algunos de los abusos que ha sufrido el concepto.

Para Aguayo (1990) esta definición tiene una carencia, la cual es que se inclina hacia la agenda “positiva”. Es decir, habla de acciones para procurar una condición ya existente. Se trata por lo tanto, de la definición amplia de una nación segura. Y como México en 1997 no lo era, el concepto tiene que completarse con algunos criterios que permitieran integrar la agenda “negativa” de los retos, problemas, porque es en nombre de éstos que se han cometido los excesos mencionados en paginas anteriores. A esta agenda negativa sería a la que habría que ponerle “candados”, porque como el concepto de seguridad es muy flexible y como la teoría carece de criterios para diferenciar entre las

amenazas reales y potenciales, se da la posibilidad de que cualquier individuo, grupo o gobierno transforme un reto o un problema en amenaza a la seguridad nacional.

Finalmente, la ampliación del concepto de seguridad nacional traería a México y los países en desarrollo una mayor concientización de sus realidades nacionales, lo que implicaría una lucha frontal y de fondo contra los problemas o retos que impide a una nación lograr la consecución de un progreso constante y general para toda la población.

2.5.- LAS TEORÍAS DE LA POBREZA.

"¿Quieres saber cómo yo veo la pobreza? ¿Cómo puedes hacer esa pregunta cuándo tú mismo ves que vivo en la pobreza? La definición de pobreza está frente a ti. Mírame. Me quedé sola. No tengo alimentos suficiente. No tengo ropa buena ni lugar para vivir. No tengo agua limpia para beber. Mira mi pierna hinchada. No puedo llegar a la clínica porque está muy lejos para ir caminando. Entonces. ¿qué clase de definición de la pobreza esperas que yo te dé que sea mejor que lo que ves con tus propios ojos?"

Abuela de Chilingue, Zimbabwe

De the Suffering are the Cornerstone in Building a Nation. 1995.

2.5.1.-ORÍGENES DE LA POBREZA.

La noción de pobre o la primera definición se dio en la Europa medieval, donde se descubrió que la categoría social de pobre se daba en las sociedades estratificadas, en la que los niveles superior e inferior tienen experiencia mutua directa. Puede también darse en situaciones en las que coexisten espacialmente grupos económicamente desiguales, por ejemplo, hombres de la ciudad y campesinos o nómadas y agricultores. Sin embargo, con coexistencia espacial es probable que los más pobres se distingan de los ricos y viceversa por criterios cualitativos más bien que cuantitativos, así por ejemplo: como (pobres) campesinos y (ricos) hombres de la ciudad, en lugar de simplemente los pobres y los ricos. Rara vez la pobreza es el único criterio de estratificación visto desde abajo. Se combina con él número (democracia aristotélica), muy frecuentemente con el trabajo (los pobres trabajadores) o con un complejo concepto del pueblo o de la comunidad, como en la expresión inglesa, familiar en la Edad Media, the poor commons, que puede traducirse por el pobre hombre corriente (Alvear, 1992).

Sin embargo la pobreza vista desde abajo, podía definir adecuadamente los estratos inferiores, porque en la terminología jurídica medieval donde eran simplemente *armeliute* (pobre gente) normalmente se comparaban los pobres con los ricos y con frecuencia se suponía una relación causal, como ocurre en los proverbios alemanes "la pobreza es la vaca del rico" y "la pobreza es la mano y el pie de la riqueza". No obstante, también se hace referencia en todas las épocas al poder y al privilegio que acompañan a la riqueza, por ello la pobreza siempre suponía desasimiento y una posición baja en la jerarquía social o inferioridad personal. Se daba por supuesto que las clases sociales superiores eran ricas y pobres las inferiores. En el período industrial estas amplias distinciones se complementan o sustituyen cada vez más con la distinción familiar entre clases definidas desde el punto de vista económico. Los "pobres trabajadores" se han convertido en "las clases trabajadoras" y a veces en la "clase trabajadora"(Alvear, 1992).

Por otra parte, desde la visión de la pobreza de la Iglesia Católica (1990) se manifiesta en términos de:

"Aun cuando se suponía que la pobreza era una situación normal y de ordinario irremediable para la mayoría de la gente, la opinión básica sobre el pauperismo en las sociedades preindustriales ha sido que era una situación anormal y que debía remediarse. La cuestión era, quién debía hacerlo. La pauperización general intermitente, como la debida a hambres y otras catástrofes, exigía medidas públicas generales de

remedio y prevención. La tradicional "política de asistencia", que imponía a las autoridades públicas el deber de garantizar suministros regulares de alimentos a precios razonables, más bien que las "leyes de pobres", es el verdadero precursor de la política moderna de bienestar. En circunstancias normales, sé el verdadero precursor de la política moderna de bienestar", p. 43.

Según esta visión, la asistencia, excepto en casos de catástrofe general, era el complemento formal e institucionalizado de la ayuda voluntaria a los desamparados dentro de las comunidades primarias, tanto los naturales, el clan familiar y los artificiales, las distintas clases de cofradías o hermandades y asociaciones.

En el mismo contexto, la política europea moderna referente a los pobres se inicia a mediados del siglo XIV con intentos de frenar el pauperismo (prohibiciones de la mendicidad). La regulación de los mendigos se transformó gradualmente en una regulación de otras clases de pobres. A partir del XVI, la autoridad central trató de controlar, complementar o establecer un sistema básicamente local de financiación y administración de la ayuda a los pobres (Alvear, 1992).

Dadas las circunstancias de su nacimiento, la política de los pobres se orientó a proporcionar no sólo ayuda, sino también y quizá principalmente, reorganización social, con frecuencia entendida como la restauración de una norma perdida de estabilidad social y económica. Sin embargo también aspiró cada vez más a ayudar al desarrollo de la economía capitalista. Las dos aspiraciones eran incompatibles, aunque a corto plazo,

ambas tendieron a recurrir a sanciones penales contra los adultos en plenas facultades que no tuvieran empleo y a hacer el trabajo obligatorio una condición de la ayuda.

Al gestarse la Revolución Industrial se abrió una nueva era. La categoría social de los pobres se dividió en las ahora familiares clases socioeconómicas, tendiendo los pobres urbanos a asimilarse conceptualmente a la "clase trabajadora" o "proletariado", aún cuando los pobres rurales (salvo pocas excepciones) no quedaron tan claramente definidos. Por otra parte, con la creación de una economía mundial integrada en el siglo XIX, grupos completos nacionales o raciales fueron considerados cada vez más, o se consideraron a sí mismos como "pobres" (y también como explotados, oprimidos o menospreciados) en relación con la minoría de pueblos "ricos". Al desaparecer la situación de dependencia de mediados del siglo XIX y nacer a la vida política numerosas naciones nuevas, esos contrastes internacionales dominaron progresivamente el análisis de la pobreza, muchos más por servir de medida del desarrollo económico. Además, los países pobres eran siempre aquellos en los que la proporción de pobres con respecto a la población era mayor y el grado de pobreza más agudo que en los países ricos (Enciclopedia Hispánica, 1994).

Con la era de la industrialización, además, se dio el nacimiento de formas específicas de organización social, supra local de los pobres con fines a la vez estrechos y amplios. Entre los asalariados ("proletarios") el sindicato de trabajadores se impuso universalmente como la forma de organización por excelencia destinada a la protección

y progreso del nivel de vida, en cuanto éste dependía del empleo. Entre los pobres no asalariados no se desarrolló una organización uniforme o bien definida de este tipo.

Aun así, las primeras fases del industrialismo dieron lugar a un problema amplísimo e insoluble de pauperismo, las necesidades reales de los pobres representaron sólo un papel subordinado en la formación de la política pública hasta la decadencia del liberalismo económico y el nacimiento de organizaciones poderosas de los pobres dispuestas a utilizar el poder político que les prestaba su número en las elecciones y de otras maneras. Antes de esto no se admitía normalmente otro criterio de pobreza que no fuera una privación que positivamente exigiera ayuda. Aunque se han hecho estudios cuantitativos en Inglaterra desde finales del siglo XVIII sobre la situación de los pobres y sobre una base estadística más firme en los países en proceso de industrialización desde el decenio de 1830, antes de finales del siglo XIX no se fijó una definición de la línea de la pobreza o se hizo un estudio de la proporción de ciudadanos que vivía por debajo de ella que pueda considerarse aceptable en la actualidad, tampoco se realizó una recogida sistemática de estadísticas de desempleo.

2.5.2.- LA PERSPECTIVA MUNDIAL.

Con frecuencia las cosas obvias son difíciles de definir, como ocurre con el concepto de seguridad nacional. Eso ocurre con la noción de pobreza. Podría decirse que es la imposibilidad económica de satisfacer necesidades básicas, que es la penuria de recursos materiales para llevar una vida humana con dignidad elemental. Según el

Banco Mundial (1990) pobres son "aquellos que luchan por sobrevivir con ingresos de menos de 370 dólares al año" y definía a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Sin embargo, la pobreza es algo más que una definición cuantitativa. No sólo se trata de la carencia de bienes y servicios indispensables para la vida sino también, de la conciencia que acompaña a esta situación, es decir del juicio de valor que los pobres hacen sobre su propio quebranto (Borja, 1997).

Para las Naciones Unidas (ONU, 1997) la pobreza es:

"Denegación de opciones y oportunidades básicas de desarrollo humano, reflejada en una vida breve, falta de educación básica, falta de medios materiales exclusivos y falta de libertad y dignidad. La pobreza humana es: multidimensional más bien que unidimensional; centrada en la gente, concentrándose en la calidad de la vida humana más bien que en las posesiones materiales".

En este contexto, se desprende que la pobreza tiene dos componentes (Sonntag, 1998): uno objetivo, que es la carencia material, y otro subjetivo, que es el estado de conciencia acerca de ella. La pobreza existió siempre. Fue una vieja herencia histórica de la humanidad, lo nuevo es el juicio de valor sobre ella que hoy formulan los pueblos.

La pobreza ha tenido siempre significados no completamente separados y se puede definir en todos los casos de acuerdo con las convenciones de la sociedad en la que se da. Por razones administrativas, la definición puede optar por fijar un criterio absoluto

de pobreza (por ejemplo una línea de pobreza). Podemos distinguir por lo tanto tres significados: 1-pobreza social, 2-pauperismo, 3-pobreza moral (Hispánica, 1984, p.289).

La pobreza social supone no solamente la desigualdad económica (de propiedad, de renta, niveles de vida, etcétera) sino también la desigualdad social, es decir, una relación de inferioridad, dependencia o explotación. En otras palabras: supone la existencia de un estrato social que puede definirse entre otras cosas, como falta de riqueza. En este sentido la pobreza es relativa, no indicando un nivel particular de renta o propiedad, aun cuando en las economías preindustriales y subdesarrolladas el nivel que normalmente define al individuo (no siempre a la clase) como pobre no se halla muy lejos de la subsistencia.

Por lo que respecta al pauperismo, este describe una categoría de personas incapaces de mantenerse a sí mismas en absoluto o mantenerse al nivel convencionalmente considerado mínimo, sin asistencia exterior, en todo caso presupone la fijación de un nivel mínimo por debajo del cual no debe quedar nadie y con frecuencia presupone también un modelo de relaciones sociales que señala qué pobres tienen derecho a la asistencia pública y quién ha de prestarla.

La Enciclopedia de las Ciencias Sociales(1984) menciona que:

“El pauperismo surgió históricamente mas allá de la frontera del funcionamiento del grupo social primario (por ejemplo el clan familiar) dentro del cual los económicamente

dependientes pueden esperar asistencia o mantenimiento sin necesidad de un orden institucional particular. Es pues, un reflejo de los azares de esos grupos primarios y en períodos recientes de su tendencia secular a la disminución y a la decadencia funcional. La mujer y los hijos de un hombre no son ipso facto pobres, pero la viuda y los huérfanos son quizá la primera categoría claramente definida de personas que requieren asistencia pública. Algunas sociedades establecen otra distinción entre tipos de pobres que merecen asistencia y tipos igualmente indigentes, que no la merecen”.

Aparte Mirella Larizza (1987), dice:

“El pauperismo deriva del vocablo latino pauper, hizo su aparición en Inglaterra y entró luego rápidamente en uso en los comienzos del siglo XIX, empleado para designar ese fenómeno de generalización, recrudecimiento y progresivo hacerse crónico de la indigencia que marcó dramáticamente las primera fases de la revolución industrial. Si bien el surgimiento del término en el particular contexto de una sociedad afectada por el progreso de transformación capitalista sirve para ubicar históricamente el fenómeno que ésta denota, es necesario observar sin embargo, que esa delimitación histórica ha sido superada por la práctica lingüística, que ha utilizado el vocablo para indicar la plaga de la miseria abierta con la revolución industrial, sino más generalmente, el problema de la pobreza en su dimensión social, que como ha surgido con el nacimiento del capitalismo moderno (p. 1162)”.

Por lo tanto, la noción que se tenía del concepto pauperismo, en los siglos XVII al XIX, representa un antecedente conceptual de la noción actual de pobreza. Una noción cuantitativa que olvidaba la parte cualitativa de este problema, en esta época sólo se aplicaban encuestas para determinar la cantidad de personas que tenía un país en la

categoría de pauperismo, pero raramente identificaban los factores que provocaban esta situación (Boot, 1892; Seebohm, 1899; Bowley, 1928).

Por último, la pobreza moral se define como el puesto de la pobreza en la escala de valores de una sociedad o de sus subgrupos e instituciones; es decir, define si la pobreza es moralmente aceptable y qué posición social confiere o de cuál priva al pobre. Es pues difícil de separar de la pobreza social y del pauperismo, excepto cuando se expresa en agrupaciones específicas de personas que en el pasado han sido normalmente grupos religiosos que abrazan voluntariamente la pobreza. En las sociedades estratificadas suelen coexistir ciertos valores de la pobreza; así por ejemplo, en una será una vergüenza o un castigo por los pecados en otras vidas o para algunos un motivo de orgullo o ambas cosas al mismo tiempo.

Pasando a la perspectiva de los regímenes capitalistas, en que ser es tener, la identidad personal depende en buena medida de la propiedad, por lo que la cuestión de la pobreza deriva además en problemas de identidad.

Según varios estudios (Borja, 1997, Larizza, 1984) antes de 1950 no se había creado una teoría de la pobreza. Malthus (1997) se aproximó a ella con su hipótesis de que los excedentes de población, en relación con los menores volúmenes de producción de alimentos son el origen de las penurias, aunque para la década de los noventa del siglo XX, Julian Simon (1995) demostró que esta teoría era un mito, porque una de las causas de la pobreza en el mundo actual no es la escasez de alimentos, sino su desigual

distribución. Y Marx (1997) hizo lo propio con su teoría de la plusvalía. Pero éstas sólo fueron aproximaciones al problema de la pobreza, el cual, por ser un fenómeno multicausal no puede ser explicado desde un solo factor económico, político o social, porque en el nacimiento de ella concurren varios de los mismos. Enrique Iglesias, presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (1997) señala al menos cinco: "el cambio demográfico, la distribución del ingreso, la situación del empleo, la prestación de servicios sociales y las condiciones prevalecientes en materia de educación y formación de los recursos humanos". Continúa exponiendo que:

"Estos factores a su vez, responden a otros y otros en una cadena sin fin de carencias y postergaciones que describen un nefasto círculo vicioso. Porque la explosión demográfica, que es causa de la pobreza es a su vez fruto de la ignorancia, que es una de las consecuencias de pobreza. La insuficiencia de recursos para atender el desarrollo y el empleo se debe también a la pobreza, pero estos factores a su vez la profundizan".

Por lo expuesto por Enrique Iglesias se puede afirmar que existen diferentes niveles de pobreza: pobreza absoluta (llamada también pobreza extrema o crítica) y pobreza relativa, que va acompañada de ciertos atenuantes. En lo que respecta a estas apreciaciones, las cuales en la mayoría de los casos sólo sirven para mencionar la cantidad de pobres absolutos o relativos que existen en el planeta, pero se olvidan de los factores estructurales, políticos o económicos, inductores de la pobreza. Según el Banco Mundial (1995) existen factores que predeterminan esta situación, según este organismo éstos se pueden dividir en económicos, políticos, culturales y militares, los

cuales influyen en el surgimiento de la pobreza y en la manera en que se instrumentan programas anti-pobreza, hasta probablemente influyan en el éxito o fracaso de la lucha contra esta problemática (véase cuadro 30).

CUADRO 30 EMPROBRECIMIENTO Y POLÍTICAS				
	Factores de empobrecimiento		Políticas contra la pobreza	
Subsistemas	Estructurales	Individuales	Individuales	Estructurales
Económico	Desempleo Precariedad	Falta de Recurso Falta de previsión	Medidas de inserción	Empleo (fijo) Tierras
Político	Quiebra fiscal del Estado Neoliberalismo	Marginación	Participación	Keynesianismo
Cultural	Darwinismo Individualismo	Agresiones	Formación (profesional) "normalización"	Solidaridad
Militar	Guerra Armamentismo	Falta de conocimientos	Represión	Reconversión Defensa Defensiva

FUENTE: Banco Mundial.

En este contexto se han propuesto diversos métodos para "medir" los grados de pobreza. El clásico es el ingreso per cápita. De acuerdo con este indicador se ubicó en la pobreza absoluta a las personas con ingresos inferiores a la llamada "línea de indigencia" y en la pobreza relativa a las personas cuyo ingreso iba por la "línea de pobreza" (definiciones basadas en el nivel de ingreso, Borja, 1977). Pero éste y otros sistemas tradicionales de signo cuantitativo resultaron muy poco precisos en las sociedades de grandes contrastes, lo cual obligó a buscar otros sistemas. Se intentó entonces la indagación del grado de satisfacción de las necesidades básicas de una comunidad y se formuló el parámetro denominado necesidades básicas insatisfechas (NBI) o el de los ingresos medidos en términos de la canasta familiar y se propuso el

método de línea de pobreza (LP). Pero ninguno resultó enteramente aceptable (Boltvinit, 1995).

Frente a estas deficiencias, el francés Philippe Saint-Marc propuso, en 1990, como indicador el bienestar nacional neto (BNN), que resulta de ponderar una serie de factores; renta per cápita, nivel de consumo, forma de trabajo, duración de la jornada laboral, tiempo que tarda cotidianamente del traslado del hogar al lugar de trabajo, clase de vivienda, medio ambiente y una serie de elementos cualitativos de la vida humana que han alcanzado un alto desarrollo, se ven contrarrestados por el brutal deterioro de la naturaleza, lo que degrada la vida humana. El problema con esta clase de medición de la pobreza es la complejidad con que clasifica los factores que determinan el ser pobre o no, en teoría resulta fácil el mencionar la forma de realizarlo, pero ya en la práctica se enfrenta con serias contradicciones en los procedimientos de ejecución, lo cual da como resultado cifras que distan de la realidad cotidiana.

Por su lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) empezó a incorporar desde 1990 una nueva fórmula de medición de las condiciones de vida que se aproxima más a las realidades profundas y contrastantes de las sociedades. Es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que introdujo nuevos elementos a la medición y combina indicadores cuantitativos y cualitativos.

Esta nueva fórmula pretende ser una medida del bienestar de un pueblo, de sus condiciones integrales de existencia, de su índice de felicidad y contiene una suma de diversos elementos que conforman la calidad de la vida humana (PNUD, 1994).

Según el PNUD el índice de desarrollo humano (IDH) comprende tres componentes básicos: la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida. La longevidad se mide por la esperanza de vida al nacer que tiene cada persona. Los conocimientos se calculan por el nivel educativo, la alfabetización de los adultos y la tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria. Y el nivel de vida por el ingreso, es decir, por el caudal dinerario que percibe periódicamente cada familia, aunque ésto no garantiza por sí solo una mejor calidad de vida. El ingreso alto es siempre una mera posibilidad de vivir mejor que depende del uso que las personas den al dinero.

Por lo tanto, según el PNUD, para 1994 no existía necesariamente una relación directamente proporcional entre ingreso y desarrollo humano. Colombia, Costa Rica, Chile, China, Madagascar, Sri Lanka, Tanzania y Uruguay han logrado reflejar el nivel de su ingreso en las condiciones de vida de sus habitantes y aún puede decirse que el progreso humano ha superado el nivel de sus ingresos, pero en otros países como Angola, Arabia Saudita, Argelia, los Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Guinea, Libia, Namibia, Senegal y Sudáfrica, su renta nacional va por delante del desarrollo humano de sus habitantes.

Un claro ejemplo de esto en América Latina sería el caso del México, en la década de los ochenta y noventa, desde que se instauró la filosofía neoliberal en la economía, una minoría de la población se a vuelto inmensamente rica y la gran mayoría a tenido índices tendientes a la pobreza extrema, lo cual a traído como consecuencia la casi desaparición de la clase media, formándose sólo dos clases sociales: ricos y pobres. En al caso mexicano es indudable que se ha producido riqueza, el problema principal es que no se a podido ejecutar una real y equitativa distribución de esta, entre los sectores mas desprotegidos de la sociedad.

A pesar de estos errores, el IDH resultó ser para los organismos internacionales la mejor manera de medir la pobreza y con base en esta nueva fórmula, el PNUD (1994) dió una clasificacion en 1994 de los países en función de sus índices de desarrollo humano que han alcanzado. Según este cuadro, Canadá está en el primer lugar seguido de Suiza, Japón, Suecia, Noruega, Francia, Australia, los Estados Unidos de América y otros países. Se puede notar muy claramente que el escalafón de ellos, en función del desarrollo humano no coincide con el producto interno bruto. Hay países que están adelante en la medición cuantitativa (PIB) y postergados en la cualitativa (IDH). Lo que quiere decir que la distribución de su ingreso no es eficiente o que los recursos no están empleados en concordancia con las prioridades humanas.

Por otra parte, regresando a las deficiencias del IDH, el PNUD (1994) y el Banco Mundial (1994) han constatado en varios estudios que en muchos países existen diferencias de desarrollo humano entre los diferentes grupos étnicos que conforman la población, lo

cual provoca que unos grupos posean indicadores menores que la media general.

Con frecuencia la desventaja se inicia en el momento de nacer. El ejemplo más indicativo de esto es los Estados Unidos; si sólo se tomara en cuenta a la población blanca, ese país ocuparía el primer lugar en los índices de desarrollo humano, pero si sólo se contabiliza a la población negra, bajaría al puesto treinta y uno.

Algo parecido ocurría con la Sudáfrica del apartheid: su índice de desarrollo humano global según cifras de 1994 era de 0.650 puntos. Pero este se formó del promedio de 0.878 que tenía la población blanca y de 0.462 la población negra. Por lo tanto, si sólo se tomara en cuenta a los blancos, Sudáfrica estaría en el puesto 24 del escalafón mundial inmediatamente después de España, pero si sólo se contara a la población negra bajaría al puesto 123, después del Congo.

Pero estas disparidades e incongruencias no sólo se dan con el factor étnico como en el caso de los Estados Unidos y la República Sudafricana, sino también con las diferencias entre hombres y mujeres y las desigualdades regionales.

Desde esta perspectiva la pobreza está geográficamente mal distribuida. Afecta a los países del Sur. Según Jacques Diouf (1994), director general de la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO):

"88 países del mundo soportaban bajos ingresos y déficit alimentario; 44 de ellos están en África, 17 en Asia, 9 en América Latina y el Caribe, seis en el Cercano Oriente y África

del Norte y 12 en Europa y la Ex Unión Soviética. Todos estos países carecen en lo absoluto de seguridad alimentaria para su población. En los países de África subsahariana cerca de 200 millones de personas, especialmente niños, sufren de subnutrición crónica y esta cifra podría subir a 300 millones en el 2010”.

Dentro del mismo contexto para 1997 el PNUD dio a conocer en su informe anual una nueva manera de medir la pobreza, el Índice de Pobreza Humana (IPH). Con este nuevo parámetro se pretendió realizar una medición de la pobreza país por país desde la perspectiva humana sobre la base de tres variables: la vulnerabilidad a la muerte a temprana edad, el analfabetismo y un nivel de vida inferior al decente compuesto por la falta de acceso a servicios de salud, agua potable y alimentación adecuada. Esta medición se aparta de las mediciones convencionales que se basan sólo en el ingreso. Para 1998 en el informe de ese año el PNUD expone un nuevo Índice de Pobreza humana-2 (IPH-2), el cual se teorizó para medir la pobreza en los países industrializados. Al aplicarse este tipo de medición se encontró que la pobreza en estos países aumentó a finales de la década de los noventa del siglo XX. Este índice mide el porcentaje de personas mayores de 60 años, el porcentaje de la población adulta que no lee ni escribe correctamente, la proporción de la población con ingresos menores al 50% de la media de su país y finalmente la proporción de la población que no trabaja en un año o más. Esto ayudó a que, para finales de esta década, la manera de identificar a los pobres fuera más apegada a la realidad.

Por otra parte, según estimaciones del Banco Mundial en 1994, a principios de los años ochenta había en el mundo subdesarrollado 500 millones de seres humanos que vivían por debajo del dintel de la pobreza absoluta, mientras que 10 años después, en 1990, se había duplicado el número de quienes estaban en esas condiciones, con una renta menor de 370 dólares al año y por lo que era presumible que en los próximos años, como ha sucedido, se agravaría las condiciones de pobreza, hambre, desnutrición, enfermedad y analfabetismo a pesar de la existencia de zonas centrales modernas, internacionalizadas y de extraordinario desarrollo en el seno de las sociedades dualistas de los países del norte y sur de América.

Dentro de este mismo contexto y desde el punto de vista sociológico (Cruickshank, 1997):

“La pobreza va siempre acompañada de ciertos usos o modalidades sociales como la prematura iniciación de la vida sexual, el hacinamiento y la promiscuidad, la formación de familias incompletas, la falta de planificación familiar, el abandono de mujeres y niños, el trabajo prematuro de menores de edad, la emigración, el ausentismo escolar, el subdesarrollo biológico, el incremento de la delincuencia, la prostitución, la mendicidad, el alcoholismo, la vagancia. Todo ésto forma parte de lo que antropológicamente puede llamarse la cultura de la pobreza”.

Por lo tanto, la pobreza implica muchas cosas: no sólo es el hecho material de la privación de los más elementales bienes y servicios para una vida digna, sino además,

los juicios de valor que el hombre pobre emite acerca de su propia situación, según Borja (1997)

“Antes la gente solía mirar a la pobreza con la familiaridad de un objeto doméstico, que tuvo siempre un lugar en el hogar de sus antepasados, Hoy no; la convicción de que la pobreza puede y debe eliminarse conduce a la rebeldía. Se da la peligrosa ecuación política de: pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz. Lo cual ha creado problemas muy graves de gobernabilidad”.

Estos problemas de gobernabilidad han provocado que desde principios de los años ochenta hasta 1997, en la mayoría de los países subdesarrollados se hayan producido conflictos relacionados con el incremento de la pobreza, llegando incluso a casi provocar el derrumbe de varios gobiernos, en otras provocó severos trastornos económicos al no lograr las masas los cambios que buscaban. Pero sin embargo, en otros países del mundo, esta tendencia a la pobreza extrema ha sido utilizada por los regímenes autoritarios para perpetuarse en el poder al manipular los temores de la población, esgrimiendo la falsa demagogia de que si no los siguen apoyando sufrirán mayores consecuencias sociales y económicas, es lo que muchos autores han llamado una nueva ideología de la política de la pobreza (Dresser, 1990; Sen, 1994; Krauze, 1977) la cual ha sido usada, ya no para solucionar de fondo el problema, sino sólo para atenuarlo y así provocar una falsa solución temporal, lo que casualmente coincide con los tiempos electorales.

2.5.3.- LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.

El encontrar en la literatura latinoamericana diversas definiciones de pobreza debe tener un interés académico, porque las definiciones implican cuantificaciones diferentes de una realidad y por lo tanto evaluaciones diversas sobre el proceso de desarrollo humano en los distintos países, y lo más importante, sobre las políticas y los recursos necesarios destinados a los sectores sociales para aliviar o erradicar sus problemas.

Como se ha visto en la perspectiva mundial de las teorías de la pobreza, las definiciones que se exponen son fundamentalmente operativas, las cuales tienen como objetivo principal buscar o identificar cuál es la línea de corte entre pobre y no pobre, faltando una definición más ontológica si se quiere, sobre lo que es "ser pobre" y el significado social que éste conlleva.

Por lo tanto, no se pretende ignorar los trabajos antropológicos y etnográficos existentes entre los que se encuentran los de Oscar Lewis (1978) los cuales son los más conocidos, pero parece ser que falta una integración entre este tipo de trabajo de corte académico y los que tienen un objetivo de planificación de políticas gubernamentales. Es decir, los gobiernos o los teóricos del mismo, cuando proyectan una política anti-pobreza, realizan sus propias investigaciones del problema y no toman en cuenta el acervo que existe sobre el mismo. Esto provoca la diversidad conceptual, que dificulta el abordaje teórico de la problemática, por lo tanto, al no tener bien definido lo que se va

integración social y del acceso a las oportunidades", con lo cual integra en la definición nuevamente el concepto de ingresos y el de satisfacción de necesidades, sumándole el de marginalidad. Se discute aún sobre la pertinencia de conceptos de pobreza relativos y absolutos.

Finalmente, el PNUD en su informe de 1997, distingue tres perspectivas de la pobreza, las cuales se deben de respetar al momento de intentar clasificarla:

****Perspectiva del ingreso:** una persona es pobre sólo cuando su nivel es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de tener ingresos suficientes para comprar una determinada cantidad de alimentos.

***Perspectivas de las necesidades básicas.** La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de pobreza va más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.

***Perspectiva de la capacidad:** La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad previsible, hasta

logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima”.

Retornando al ámbito latinoamericano, según Schubert (1995), los analistas de pobreza distinguen entre pobreza absoluta y pobreza relativa:

“se habla de pobreza relativa cuando las unidades bajo análisis son pobres en relación con las otras unidades a ser especificadas. La pobreza absoluta en cambio, caracteriza la situación de la unidad bajo análisis sin entrar a hacer comparaciones de ningún tipo. Se habla de pobreza absoluta cuando la vida de los involucrados se ve afectada por carencias físicas y socioculturales. Cuando se ve amenazada la subsistencia física (expresada en términos de alimentación, indumentaria, vivienda) se habla especialmente de pobreza absoluta primaria. En cambio, se refiere a pobreza absoluta secundaria cuando se está ante una marginación de la vida social normal, o dicho en otras palabras, cuando no se alcanza un mínimo existencial que responda a las convenciones sociales y culturales”.

Se señala que existen dos formas de enfocar la pobreza absoluta: desde una óptica microeconómica y desde un enfoque macroeconómico. La primera es cuando un individuo o una unidad familiar pueden satisfacer sus necesidades básicas. En cambio, la pobreza macroeconómica se produce cuando el habitante medio de un país vive por debajo del mínimo de subsistencia. Por lo tanto el concepto de pobreza microeconómica

enfoca la problemática concreta del individuo, en tanto que el macroeconómico, la pobreza específica de un país.

En esta perspectiva, también existe una corriente de pensadores que han reflexionado sobre las causas que originan la pobreza, dentro de los cuales destacan:

Marx (1867), en quien se inspiran distintos autores, él menciona que el modelo de acumulación capitalista produce constantemente una población obrera excesiva para las necesidades de explotación del capital, que a su vez se convierte en un "ejército industrial de reserva", por lo que la generación de pobreza es inherente al modelo capitalista.

Griffin, (1984) afirma que "Los países... sólo pueden volverse subdesarrollados, es decir, estructuralmente empobrecidos como resultado de la operación de fuerzas peculiares de un sistema capitalista."

Raúl Prebisch de la CEPAL, (1981) quien desarrolló con detenimiento el pensamiento sobre teoría de la dependencia internacional en el sistema capitalista, afirmaba que " en el curso espontáneo del desarrollo, la periferia tiende a quedar al margen de ese proceso de industrialización en la evolución histórica del capitalismo. Más que un designio de exclusión, este fenómeno es la consecuencia del juego de las leyes del mercado en el plano internacional". Según este autor, en las sociedades de capitalismo periférico, la estructura de ingresos no evoluciona de manera coherente con los cambios

técnicos y ocupacionales y sólo se transfiere parte del fruto del progreso técnico a una proporción limitada de la fuerza de trabajo que, sobre todo por su poder social, ha podido adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por la técnica.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1981) dice con respecto a la pobreza rural que "la distribución de los bienes, principalmente tierras, es la causa fundamental del grado de desigualdad y la pobreza rural".

Helio Jaguaribe (BID-PNUD, 1999) elige un abordaje distinto y distingue tres orígenes de la pobreza, con lo que aparentemente se afilia a la existencia de más de una causa y modalidad de la misma:

" 1) la pobreza que es producto de la dualidad básica de las sociedades latinoamericanas; 2) la pobreza que es el efecto de los ajustes económicos neoliberales, no suficientemente compensados; y, 3) la pobreza producida por la persistencia de las sociedades agrarias de economía primitiva, que están sometidas a explotaciones violentas por las oligarquías terratenientes o sus sucesores."

Afirma sin embargo, que la gran mayoría de la pobreza latinoamericana es producto del dualismo social.

Como se nota, los documentos de organismos internacionales en general parten de una actitud "contemplativa-descriptiva" pero sin aventurarse en cuáles son las causas de la

situación actual de pobreza. Así, el BID (1997) afirma que "la crisis de los ochenta encontró a los países latinoamericanos con grandes rezagos desde el punto de vista social. La crisis puso de manifiesto nuevamente la estructura inequitativa de las sociedades latinoamericanas, toda vez que la mayor parte de los costos del ajuste recayeron sobre los grupos de ingresos bajos y medianos". Más adelante, el mismo documento señala que: "Las raíces profundas de la pobreza en la región se derivan de la insuficiencia del excedente económico, de su apropiación inequitativa y de la insatisfacción de necesidades humanas básicas, originada en una inadecuada estructura de la oferta o de la demanda de medios de satisfacción para las mismas".

Por su parte, Enrique Iglesias, Presidente del BID (1994) intentó una explicación sobre la base de otros elementos no considerados habitualmente, cuando afirma que:

"Los factores productivos clásicos - capital, trabajo y tierra - son elementos que sólo explican parcialmente la generación de riqueza. En un reciente informe de la OCDE se señala que los llamados factores clásicos del crecimiento económico explican sólo un 50 por ciento del progreso y que todos los otros elementos que se han considerado residuales, adquieren cada vez más importancia".

Los tres elementos residuales que destaca son la educación, la reforma agraria y el buen gobierno.

Por otra parte, según Sen (1962), "hay un núcleo irreducible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria, visibles en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. El enfoque de la privación relativa complementa, más que compite, con esta preocupación con la desposesión absoluta"

La mayoría de los trabajos que se han realizado en Latinoamérica, sin embargo, han considerado la pobreza con un criterio relativo, utilizando una de dos metodologías: establecer "líneas de pobreza" o identificar el grado de necesidades básicas insatisfechas. Altimir (1981) explicita los fundamentos de esta opción metodológica cuando afirma que los conceptos de pobreza y de necesidades básicas "se relacionan con un contexto social específico y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida", por lo que son necesariamente relativas. Esta relatividad dificulta asimismo la comparación a lo largo del tiempo.

En este contexto, Sonntag (1999) menciona lo siguiente sobre la pobreza en América Latina:

"La pobreza es para unos, explícita o implícitamente, el resultado de la incapacidad de sociedades enteras (y de los individuos que las conforman) de enfrentar con éxito las transformaciones que resultan de la globalización y que desaparecerá en la medida en que tales cambios alcancen las culturas sociales y las mentalidades individuales y las guíen hacia la competitividad o en que sus efectos benéficos lleguen a todos los

sectores, grupos y clases y los individuos que los conforman (*efecto goteo, derrame o trickle-down effect*). Para otros, la pobreza no es ninguna novedad sino una característica intrínseca del funcionamiento del sistema histórico vigente, la cual se ha hecho más extendida en la actualidad por la acción especialmente concentradora que dicho funcionamiento tiene hoy día. En consecuencia, los unos creen en la posibilidad de "erradicar la pobreza", los otros en la necesidad de que los pobres se concienticen, se organicen en estructuras (productivas y laborales) cuasi-antisistémicas y luchen contra su condición de tales".

Los últimos años en Latinoamérica, el concepto de pobreza ha cedido espacio al de *exclusión*, esto es: una suerte de *apartheid* no fundado en el color de la piel sino en la incapacidad de participar en la modernización de nuestras sociedades, en el desacoplamiento de muchos de sus miembros en su funcionamiento y dinámica. Se justifica que también las situaciones anteriores de pobreza y marginamiento significaban de hecho una exclusión de esta naturaleza (CEPAL, 1999). Esto puede ser cierto, pero la situación de finales de la década de los noventa es más complicada de lo que pronosticaban los organismos regionales americanos, en virtud de que la exclusión no es una situación transitoria sino que, una vez creada para el que la va a sufrir, tiende a ser permanente.

Según Seré (1996), estudios empíricos de los años sesenta y setenta demostraron que los pobres o marginales entraban y salían del proceso de modernización, obteniendo y perdiendo por ejemplo oportunidades de empleo a lo largo del tiempo. En época de crisis el que pierda un empleo estable lo puede perder para siempre, cayendo así en la

exclusión como un nuevo espacio social y crecientemente cultural-político de las sociedades. Guardando las distancias, podría decirse que a esta situación es aplicable lo que han comentado políticos y analistas de los países desarrollados: el drama del desempleo no está en la situación que crea, sino en que esta situación tiende a ser permanente para un mayor número de población.

Finalmente, según Enzo del Búfalo (1997), la definición de pobreza en América Latina debe ser visualizada desde dos vertientes:

“La primera pone énfasis en las necesidades insatisfechas y la segunda en la capacidad de satisfacer tales necesidades. En el primer caso, el pobre es aquel que no logra satisfacer regularmente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación; en el segundo, es aquel que no tiene la capacidad para generar los medios para satisfacer tales necesidades”.