





# La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

# La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos

LEONARDO CURZIO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
MÉXICO, 2007



Portada: Patricia Pérez

Primera edición, agosto de 2007

D.R. © 2007 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Primera reimpresión de la primera edición,  
30 de abril de 2009

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10

Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

Tels. (52 55) 5623 0300 al 09

<http://www.cisan.unam.mx>

[cisan@servidor.unam.mx](mailto:cisan@servidor.unam.mx)

ISBN: 978-970-32-4151-4

Impreso en México / Printed in Mexico

## Índice

Introducción . . . . .	9
Las opciones de México . . . . .	21
Estado, soberanía y seguridad nacional . . . . .	51
La seguridad nacional en México . . . . .	81
Los tres planos de la seguridad: el nacional, el bilateral y el hemisférico . . . . .	111
La seguridad México-Estados Unidos . . . . .	133
América del Norte: el elogio de las diferencias . . . . .	149
Bibliografía . . . . .	165





# Introducción

---

No hay país que pueda pensar su circunstancia y valorar sus opciones de desarrollo y seguridad sin tener en cuenta su capacidad de producir un esquema efectivo y viable de nación.

Una comunidad nacional definida como Estado tiene una historia compartida, una serie de símbolos y mitos, componentes culturales, religiosos, étnicos, lingüísticos y hasta telúricos que la explican y le permiten percibirse como un ente diferenciado de otros. Somos mexicanos, no brasileños ni canadienses. Serlo se debe a una multiplicidad de factores y, de manera muy señalada, a un sentido de pertenencia. Concebirnos parte de algo otorga entidad y fuerza a la entelequia nacional. La nación se convierte así en un concepto de contornos difusos, porque no es un hecho racial ni lingüístico ni religioso el que determina su esencia. Se puede ser mexicano de muchas maneras. El sentimiento patrio, sin embargo, es algo claramente identificable por sus componentes.

En términos generales, siguiendo a Isaiah Berlin, los nacionalismos son una suerte de reacción colectiva a una sensación de menosprecio por los valores de otra comunidad, el resultado de un orgullo herido y un sentimiento de humillación; una herida percibida por la sociedad, que genera indignación y por lo tanto autoafirmación.<sup>1</sup> El nacionalismo mexicano tuvo en sus orígenes un contenido

<sup>1</sup> Isaiah Berlin, *Nacionalisme: del seu menysteniment en el passat i la seua importància actual* (Valencia: Tàndem Edicions, 1997), p. 40.

antiespañol producto del periodo colonial pero, desde mediados del siglo XIX, tiene un importante componente de resistencia a Estados Unidos.

El nacionalismo mexicano ha sido un elemento de protección simbólico y práctico frente a una potencia hegemónica que no sólo ejerce un proyecto de expansión muy claro, sino que profesa su nacionalismo de manera ostentosa y permanente. Mirar a México como vecino de una potencia, que bien puede ser clasificada como uno de los países más nacionalistas, es determinante para entender las formas que adopta nuestro nacionalismo.

No se puede ignorar el peso de la historia, pero no es lo único que determina la existencia de una nación; también su proyecto la explica y la cohesiona. Pero, ¿qué es un proyecto nacional? Tomemos algunos postulados básicos. Es un conjunto de ideas socialmente compartidas que explica a grandes trazos lo que una nación quiere ser. Es, asimismo, la expresión de una voluntad colectiva con pretensiones de duración que define cuatro líneas fundamentales de convivencia: organización política, arreglo social, vitalidad cultural y organización económica.

Sobre estas líneas un país define sus objetivos nacionales de organización política (si quiere ser una república centralista o federal o si prefiere ser una monarquía), su proyecto de desarrollo económico (si va a optar por la industria o la agricultura, si va a estar abierto al exterior o sólo apoyará su mercado interno), su arreglo social y su estructura cultural. Armonizar la conducción de los asuntos colectivos es el fin de toda sociedad organizada. Que un país sea gobernable pasa, en primera instancia, porque tenga la capacidad de identificarse con las líneas generales del proyecto vigente, además de presentar otros atributos como son la legitimidad y la eficacia de la acción gubernamental.

Los proyectos nacionales no son estáticos, varían en función de la dinámica social y del entorno internacional en que se desenvuelve un país, el cual combina esos elementos para dotarse de la capacidad para producirse. Garantizar la consecución de tales objetivos resulta básico para cualquier definición de seguridad nacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Es muy amplio el número de definiciones de seguridad nacional. El general Clemente Vega García, por ejemplo, documentó un buen número de ellas en su libro *Seguridad nacional: concepto, organización y método* (México, 1988, mimeo).

El vínculo entre proyecto nacional y seguridad nacional es congénito. Todo diseño de seguridad realmente nacional debe partir de un proyecto que el cuerpo social identifique como propio, de otra manera es un movimiento desarticulado y sin rumbo. Una nación debe saber cuál es su proyecto para determinar sus objetivos y de esa forma identificar las debilidades, vulnerabilidades, los factores adversos y las amenazas que puedan afectarlo. Si no hay claridad sobre los objetivos por alcanzar y los bienes por custodiar, la noción de seguridad es volátil.

En todo proyecto nacional la preservación del territorio, la población y la independencia son cuestiones básicas, pero hay otros aspectos, que van desde la economía hasta la cultura, pasando por la energía y el medio ambiente, que pueden emerger como asuntos fundamentales para la supervivencia o el esplendor de un país. Finalmente, como han apuntado algunos autores, los asuntos considerados de seguridad no pueden reducirse a temáticas preestablecidas. En realidad, todo punto de la agenda puede llegar a ser una cuestión de seguridad nacional dependiendo de la intensidad con la que ese fenómeno afecta los equilibrios y la viabilidad de un país.

México ha tenido diversos proyectos a lo largo de su historia. El primero, sin duda, fue de tipo intelectual y lo podemos rastrear en el llamado patriotismo criollo, brillantemente estudiado por David Brading.<sup>3</sup> El segundo combinó las ideas de liberación e independencia con la práctica fundante de un texto constitucional, es el de José María Morelos, sintetizado en el célebre documento “Los sentimientos de la Nación”. Durante una buena parte del siglo XIX, los liberales y los conservadores lucharon por imponer su proyecto y se enzarzaron en una pugna de varias décadas. En el siglo XX, hasta finales de los años ochenta, el proyecto hegemónico fue el nacionalismo revolucionario, extraña mezcla de proteccionismo económico, propiedades colectivas, patriotismo inflamado y autoritarismo político, que llegó a su colapso en el último cuarto del siglo pasado. En el inicio del siglo XXI persisten serias dudas sobre la existencia de un proyecto realmente nacional.

Hay otras variables que ningún país puede soslayar al pensar su circunstancia y su porvenir: el tiempo y el contexto internacional. No hay proyecto nacional que no esté sujeto a una fecha de caducidad. En sus prácticas, la organización

<sup>3</sup> David Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla* (México: FCE, 1991).

socioeconómica encara contradicciones que pueden llegar a ser insalvables; por ejemplo, la protección del mercado interno se enfrentó a los altos precios y la baja calidad de los productos nacionales y, por esa vía, a los intereses de los consumidores, así como a la dependencia tecnológica y financiera del exterior.

El desarrollo de la sociedad impone cambios que de no instrumentarse con tiempo y pericia pueden originar tensiones y conflictos enormes. Una sociedad fundamentalmente agraria, por citar un caso, tiene ciertos controles políticos incompatibles con una sociedad urbana y escolarizada. El proyecto nacional debe, en consecuencia, tener sentido del tiempo histórico en el que se inserta. Ninguno se desarrolla en un espacio indefinido. No se puede articular un proyecto sin tener en cuenta el entorno que lo haga posible. Los horizontes históricos son limitantes objetivos de las opciones de una nación. Hoy la globalización económica y la regionalización son elementos insuperables del paisaje estratégico. Se puede hacer una crítica descarnada —a la vez que justa— de estos elementos, pero no por ello desaparecerán.

El realismo político debe combinarse con un análisis económico que, sin renunciar del todo a las utopías nacionales, no sea dominado por el voluntarismo. El abanico de opciones que tiene un país es siempre limitado y la prioridad nacional debe ser aprovechar al máximo las condiciones existentes, desplegando una estrategia que, dentro de ciertos límites, pueda defender mejor los intereses nacionales. Cualquier diseño estratégico mexicano debe tener en cuenta su relación con Estados Unidos, más allá de agravios históricos y contemporáneos, desconfianzas fundadas e incomprensiones que hoy parecen insuperables.

Estados Unidos ejerce un efecto gravitatorio enorme al que no podemos sustraernos. Nuestro futuro depende del tipo de relación que construyamos con nuestros vecinos. Estados Unidos es muy poderoso, pero depende en gran medida de su relación con México. El vínculo bilateral, especialmente a partir del TLCAN, está caracterizado por una interdependencia asimétrica. Esa circunstancia es el punto de partida desde el que debemos discutir nuestras opciones.

El contexto no es sencillo, pues el peso de la historia y de las identidades es una hipoteca onerosa. Muchos estudiosos de la relación bilateral han profundizado en la diferencia. Nos hemos sentido cómodos en las dos orillas del Bravo

con el título de aquel famoso libro de Alan Riding, *Vecinos distantes*, pero la pregunta de estos tiempos es si esto puede mantenerse así para siempre.

Octavio Paz, muchos años antes que Samuel Huntington, decía que las diferencias entre los dos países tenían un componente civilizatorio. Desde la perspectiva del pensador mexicano somos dos ramas diferentes del árbol occidental difícilmente conciliables y, al referirse a la relación bilateral, apuntaba:

Nuestros países son vecinos y están condenados a vivir el uno al lado del otro; sin embargo, más que por fronteras físicas y políticas, están separados por diferencias sociales, económicas y psíquicas muy profundas. Esas diferencias saltan a la vista y una mirada superficial podría reducirlas a la conocida oposición entre desarrollo y subdesarrollo, riqueza y pobreza, poderío y debilidad, dominación y dependencia. Pero la diferencia de veras básica es invisible; además, quizás es infranqueable. Para comprobar que no pertenece al dominio de la economía ni del poderío político, basta con imaginar a un México de pronto convertido en un país próspero y pujante, una superpotencia como Estados Unidos: las diferencias lejos de desaparecer serían más netas y acusadas. La razón es clara: estas diferencias no son únicamente cuantitativas sino que pertenecen al orden de las civilizaciones. Lo que nos separa es aquello mismo que nos une: somos dos versiones distintas de la civilización de occidente.<sup>4</sup>

Sin embargo, la distancia también nos incomoda, porque sospechamos que más allá de los estereotipos y las inercias históricas, algo ha pasado entre los dos países que nos exige abrir nuevas perspectivas. Los mercados se expanden y la población también. Las diferencias se marcan, pero al mismo tiempo incomoda que se acentúen. Júzguese si no la recepción intelectual que el libro de Huntington sobre la identidad estadounidense ha tenido en círculos intelectuales mexicanos. Si la distancia fuera tan enorme como a veces se menciona, no debería suscitar indignación la tesis nativista, pues vendría a confirmar las posturas tradicionales de muchos intelectuales que dan por muerta cualquier posibilidad de cerrar gradualmente ese abismo que nos separa. En el fondo, reconocemos

<sup>4</sup> Octavio Paz, *Tiempo nublado* (Barcelona: Seix Barral, 1986), p. 140.

que una parte de Estados Unidos no nos es ajena. Podemos sentirnos distantes del legislador republicano por Colorado, Tom Tancredo, pero nos sentimos cerca del alcalde de Los Ángeles, Antonio Villaraigosa. Él es parte de ese Estados Unidos en que nos reconocemos, al igual que lo es el movimiento en favor de los derechos civiles, de los derechos de las minorías, de compromiso con el medio ambiente, de los millones de mexicanos que han encontrado una mejor vida en aquel país y se han alistado en su ejército. Nos reconocemos en millones de ciudadanos de aquel país que tienen nuestra misma estirpe, se llaman como nosotros y que, a trompicones a veces, se expresan en español. Nos reconocemos semanalmente en el *New York Review of Books*, en una parte de la producción cinematográfica de Estados Unidos, en una tradición universitaria rigurosa y cosmopolita.

Una relación centrada en el pasado arrastra, por supuesto, el fardo de siglos de incompreensión y desconfianza. No vale en estos casos la ingenuidad, pero tampoco estamos condenados a repetir eternamente los mismos errores. Hay pruebas de que una relación cargada de atavismos puede cambiar, si tiene perspectivas de futuro. Sin establecer paralelismos mecánicamente, vale la pena analizar la forma en que México y España cambiaron percepciones mutuas en un breve periodo en el que coincidieron la república española y el cardenismo. Las desconfianzas seculares, como lo ha demostrado en un trabajo reciente Mario Ojeda Revah,<sup>5</sup> se agrietaron y permitieron tanto que México se despojara del sentimiento antiespañol, basado en una historia oficial de buenos y malos, como que España abandonara el sueño imperial y el desprecio por sus antiguas colonias. Ambos países encontraron puentes de reconocimiento que les permitieron vivir un corto pero intenso idilio. Otros ejemplos pueden ser útiles para demostrar que el peso de la historia no debe ser óbice para mejorar la cooperación. El eje franco-alemán fue la columna vertebral de la Unión Europea, a pesar de las tres guerras que en setenta años ensangrentaron las relaciones entre ambos países.

Es posible cambiar si se reconoce que el futuro es el único elemento para reconciliar. La única vía para que los destinos de dos naciones busquen más las convergencias que las divergencias estriba en que encuentren caminos de futuro

<sup>5</sup> Mario Ojeda Revah, *México y la guerra civil española* (Madrid: Turner, 2004).

para explorar juntos. Esto no quiere decir que todo intento por coincidir desembocará en un feliz matrimonio, pero sí en una cohabitación menos tensa y más cooperativa.

La integración económica y comercial de los dos países nos puede gustar más o menos, pero hoy es un hecho consumado. Esta nueva realidad puede convertirse en una ventana de oportunidad para superar añejos problemas y mejorar la situación económica del país. ¿Conseguiremos salir de la eterna evocación del memorial de agravios que van desde la guerra de 1847 hasta el muro de Sen-senbrenner? ¿Será esto posible? ¿Lograremos dotar de una perspectiva de futuro una relación bilateral históricamente tan tormentosa?

Las relaciones internacionales se escriben con la retórica del realismo, es cierto, pero hay en este siglo XXI un nuevo y breve espacio para buscar desde la interdependencia asimétrica un cambio cualitativo en las relaciones, pues la seguridad se plantea como el valor más importante. México podría intentar mejorar su situación relativa al revelarse como un país seguro, estable y, por el momento, inmune a los fundamentalismos.

La ubicación en el mapa es otra variable ineludible para evaluar nuestras opciones, porque de la geografía se derivan determinismos insalvables. Un país insular tiene opciones diferentes de las de una potencia continental. Un país “bisagra” entre dos continentes tiene posibilidades distintas de las de uno alejado de los grandes centros de poder. Un país como el nuestro, vecino de la mayor potencia económica de la historia, puede, si así lo desea, lamentarse de su situación, pero sus opciones geoestratégicas son muy limitadas y todas pasan por considerar a Estados Unidos. Como bien lo ha subrayado Lorenzo Meyer, uno de los más profundos conocedores del tema, “para manejar la contradicción histórica entre México y Estados Unidos, hay que empezar por aceptar su existencia y luego hacer del control de sus múltiples manifestaciones la empresa común de los dos países.”<sup>6</sup>

Nuestra condición de país norteamericano es una limitante o una ventaja, según se vea, y nuestra viabilidad depende de la forma en que nos relacionemos con nuestros vecinos. En los casi 200 años de vida independiente hemos pasado,

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer, “Siempre ha existido un muro”, *Reforma*, 5 de enero de 2006.

no sin recelos ni asperezas, de ser enemigos a integrar una zona comercial. Otras circunstancias han cambiado, mientras que en el siglo XIX la debilidad demográfica de México nos impidió controlar los estados septentrionales, hoy somos un país que exporta millones de personas a un territorio que alguna vez fue nuestro. Hay situaciones que permanecen más o menos constantes, pero es indudable que la variable estadounidense es imprescindible para definir las opciones que México tiene y tendrá en los años por venir.

La idea fundamental que alienta este trabajo es estudiar la evolución que México ha experimentado en los últimos años, tomando como eje de reconstrucción la seguridad. En el capítulo, “Las opciones de México”, describo cómo el modelo político y económico que operó hasta 1982 debió ser reemplazado en condiciones especialmente adversas. Desde esa realidad, analizo la falta de acompañamiento de las reformas económicas (que incluyen una integración económica con Estados Unidos) con las de corte político. Retomo de manera evolutiva la discusión sobre el concepto de seguridad nacional, el debate sobre lo que significa la soberanía en un mundo globalizado y el análisis de cómo puede maximizar un país su participación en el concierto internacional.

Más adelante estudio los cortes que la seguridad va determinando a partir de las nuevas agendas de riesgo que paulatinamente se perfilan en el nuevo entorno en que se desenvuelve el país. De esa forma se agregan aspectos de la seguridad en el ámbito bilateral y también la perspectiva que sobre el tema se tiene en el hemisferio. Finalmente, me ocupo de las opciones reales que México tiene en lo tocante a su relación con Estados Unidos, la cual es complicada debido a los múltiples resortes que la animan y a que está dominada en algunos aspectos por el pragmatismo, así como por profundas incomprensiones y divisiones. No ha habido hasta ahora un intento serio por parte de las elites políticas, económicas e intelectuales de dar relieve y fuerza política a la idea de una región de Norteamérica movida por intereses comunes y desafíos compartidos. Las formulaciones de autores como Robert A. Pastor<sup>7</sup> y algunos *think*

<sup>7</sup> Véase Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte”, en *Foreign Affairs en español* 4, no. 1 (enero-marzo de 2004), <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040101faenespessay040110/robert-a-pastor/la-segunda-decada-de-america-del-norte.html>>.



*tanks* sobre el futuro de la región son limitadas, aunque no por ello menos valiosas. Tal vez muchos de estos analistas sean reconocidos en el futuro como los pioneros de la idea de Norteamérica.

Lamentablemente en muchos sentidos México y Estados Unidos todavía se perciben uno a otro como una amenaza y la retórica de la relación está basada en una gran desconfianza. Somos una zona comercial cohesionada por un tratado comercial trinacional que ha dado resultados parciales y en ocasiones paradójicos, pues en vez de convertirse en un instrumento de mayor cercanía ha reforzado prejuicios en sectores de las respectivas sociedades que lo integran, no obstante, es asombroso constatar el equilibrio en la distribución de las opiniones positivas y negativas sobre el instrumento comercial en los tres países.

En 2005, una encuesta reveló que un tercio de los mexicanos, estadounidenses y canadienses consideraban que el TLCAN había tenido impactos negativos para sus economías, una proporción muy similar a quienes consideraron que las repercusiones habían sido positivas.<sup>8</sup> Desde el punto de vista político es evidente que si el instrumento más acabado de la integración norteamericana tiene esos niveles de aceptación y de rechazo social parece difícil plantearse en el mediano plazo una profundización del proceso, se llame NAFTA plus o Iniciativa por Norteamérica.

Pero el TLCAN no es el expediente más complicado. Hay otros asuntos en los que mexicanos y estadounidenses están lejos de buscar espacios de cooperación, aun cuando sean imprescindibles. Mientras 70 por ciento de la opinión pública de Estados Unidos tenga una actitud favorable a la idea de poner barreras y muros en la frontera común, y para los mexicanos la posibilidad de emigrar a Estados Unidos siga siendo una opción deseable, los conflictos de interpretación persistirán. México ha pugnado por una reforma al sistema migratorio de Estados Unidos, pero el tema de fondo es que aunque la elites políticas y económicas de aquel país reconocen que la migración es un asunto de mercados laborales y no de seguridad, políticamente sigue siendo rentable culpar a los migrantes de una buena parte de sus problemas. Un reto similar, pero inverso, es el de la energía:

<sup>8</sup> EKOS, *Rethinking North America. General Public Survey* (verano de 2005), mimeo. Todas las referencias a percepciones de la opinión pública que se hacen en esta introducción provienen de la misma fuente.

mientras que las compañías estadounidenses estarían dispuestas a tener una mayor presencia en el mercado mexicano, cualquier reforma legal al marco energético provoca en México una grave discordia, que se canaliza políticamente a través del peso que el petróleo tiene en el imaginario colectivo nacional.

Pero, más allá de estas diferencias, debemos asumir que México y Canadá son imprescindibles en la ecuación de seguridad de Norteamérica y eso abre otra ventana de oportunidad. Aunque no necesariamente la noción de seguridad signifique lo mismo para los tres países, pues las cargas semánticas para cada contexto son diferentes, la idea es algo que los tres países comparten aun cuando —hay que subrayarlo— tengan dificultades conceptuales y operativas para definir una agenda perfectamente adaptada a la realidad trinacional. En la citada encuesta se demuestra que el apoyo popular en 2005 para construir “un perímetro de seguridad común” era muy amplio en los tres países. En términos generales, 6 de cada 10 estadounidenses apoyaban la idea; en México el porcentaje era muy cercano (56 por ciento), pero en Canadá bajaba un poco (50 por ciento). Pese a que otros datos de la misma encuesta sugieren bloqueos enormes para estrechar lazos, hay un espacio potencial para la cooperación y la edificación de instituciones a escala regional.

Concluyo esta investigación reflexionando sobre las perspectivas del esquema trilateral conocido como Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), signado en Waco, Texas, en 2005 por los mandatarios de los tres países.

En resumen, el objetivo central de este trabajo es entender la forma en que México ha venido integrándose al espacio norteamericano y así comprender los dilemas que enfrenta. Partimos de la convicción de que hay ámbitos de la relación en los que la integración ha avanzado de manera notable, pero existen otros donde los obstáculos y los prejuicios son enormes y de momento insuperables. Este libro forma parte de un proyecto de investigación que desarrollo en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México, y algunas ideas centrales las he publicado en forma de avances de investigación en diversos libros colectivos y algunos artículos.

Las deudas de gratitud con un buen número de personas son enormes, por tanto no puedo citar nombres, pues toda omisión sería imperdonable. Cada vez

me queda más claro que sin una comunidad intelectual vigorosa que discuta y debata estos temas, me habría sido imposible integrar este volumen. Sin que sean responsables de nada, faltaría más, estoy agradecido con diversos colegas, funcionarios, marinos y militares con los que en un momento o en otro he discutido el tema; sus ideas y apuntes han influido en mí de alguna manera que me es imposible determinar. A todos muchas gracias.



# Las opciones de México

---

## La crisis del modelo económico

Las últimas dos décadas del siglo xx conformaron un periodo de grandes transformaciones para México en los ámbitos político y económico. En cuatro lustros, el país se insertó en el emergente modelo global y sufrió una modificación radical de su esquema de desarrollo económico. Asimismo, experimentó una mutación política tal vez no tan profunda como en lo económico, aunque sí lo suficientemente fuerte como para modificar un sistema electoral diseñado para mantener un partido en el poder y dar paso a un sistema electoral abierto, que garantiza la competitividad de las diversas fuerzas políticas. Como corolario de estas mutaciones, México ha empezado a descubrir, en estos primeros años del siglo xxi, la experiencia republicana de la división de poderes del Estado y la diseminación del poder de decisión en la estructura territorial característica de un régimen federal.

Se trata, en definitiva, de transformaciones que se han venido condicionando recíprocamente en los últimos años, sin que exista nada parecido a un plan o proyecto general diseñado por un grupo selecto de reformadores para que los acontecimientos se encadenaran de la manera en que lo han hecho.

De entrada, debo establecer que la fuerza motriz de los cambios en la estructura económica vino del exterior. México se ha venido transformando más por choques externos y cambios en el escenario mundial, que por la clarividencia de una generación de modernizadores.

En efecto, la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de la economía internacional y de cumplir con los onerosos compromisos de la deuda externa fueron las motivaciones originales del cambio. Después de la crisis financiera de los primeros años de los ochenta, se instrumentaron una serie de reformas preconizadas por la instancia que con el correr de los años se convertiría en uno de los pilares ideológicos de la nueva organización de la economía mundial: el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las recetas aplicadas en México fueron las mismas que se instrumentaron en diferentes momentos en otros países latinoamericanos, como Chile, y que posteriormente cristalizarían en el llamado “Consenso de Washington” (desregulación de la economía, privatización de las empresas públicas y apertura comercial).

Las recetas de la nueva economía serían aplicadas con un fervor casi religioso por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el problema fue que los postulados aperturistas y desreguladores se situaron en las antípodas de la que hasta 1980 había sido la estrategia de desarrollo desde los años cuarenta de los gobiernos de la revolución. Es fácil adivinar que el colapso de una estrategia de desarrollo no supone exclusivamente la alteración de la racionalidad productiva y las relaciones económicas de un país con el exterior, sino, además, la ruptura de un arreglo político-institucional y social, fundado en una serie de valores y de objetivos que permiten a un país funcionar dentro de ciertos parámetros de estabilidad.

El México actual, producto de estas reformas, está en la ruta de la integración económica con Norteamérica a pesar del rechazo político y simbólico que amplios sectores manifiestan a esta suerte de hecho consumado. Mientras unos tienen problemas para aceptar esta situación, otros sectores de la economía y de la sociedad han abandonado las visiones nacionalistas que impulsaron la estrategia de desarrollo durante varias décadas para adaptarse y, en algunos casos, sacar franco provecho de esta nueva realidad.

Es innegable que los acontecimientos políticos y económicos de 1982 dañaron de manera irreversible las estructuras económicas y políticas del régimen de la revolución, que venía gobernando al país desde 1929. En ese año la estabilidad económica, elemento fundamental de la relativa calma política de las cinco décadas anteriores, desapareció del horizonte. Iniciaba entonces el ocaso de los

autonombrados regímenes de la revolución, que profesaban como ideología el nacionalismo revolucionario.<sup>1</sup> Una nueva clase política, conocida como los tecnócratas,<sup>2</sup> tomaba la estafeta para reorganizar la economía del país sin alterar las estructuras políticas del viejo régimen.

## ¿Elección o imposición?

La reorganización económica del país no se planteó como un debate ideológico en el que se consideraran varias opciones y se valoraran los sentimientos de amplios sectores. No se trató, en absoluto, de una deliberación en la que se analizaran diferentes vías, ponderando en cada caso sus pros y sus contras; fue una realidad dictada por la bancarrota del país, que en aquel año ocupaba, inmediatamente detrás de Brasil, un puesto de liderazgo en la lista de los países más endeudados del planeta. En agosto de 1982, el saliente gobierno de José López Portillo se vio obligado a decretar una moratoria de noventa días para cumplir sus compromisos externos.

La crisis mexicana provenía del efecto simultáneo de tres factores negativos, dos de carácter externo y uno interno. En primer lugar, la estrepitosa caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales, que redujo de manera drástica la principal fuente de captación de divisas. En segundo término, el incremento de las tasas de interés internacionales, que hacía todavía más pesada la carga de la deuda externa. Finalmente, la crisis de confianza entre los empresarios y los capitales extranjeros provocada por los desplantes autoritarios del presi-

<sup>1</sup> El nacionalismo revolucionario es la ideología que alienta al PRI. Es una propuesta sin contornos claros, propia de un partido ideológicamente débil, invocada por todos los gobiernos del siglo con una excepción: el de Carlos Salinas de Gortari, quien reivindicó una postura de corte neoliberal combinada con una visión social a lo cual llamó liberalismo social. Al caer en desgracia Salinas de Gortari, su propuesta ideológica fue reemplazada por el llamado nacionalismo revolucionario. Para conocer una historia de los debates ideológicos y organizativos del PRI, puede consultarse Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí, *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)* (México: FCE, 2000).

<sup>2</sup> Existe una abundante bibliografía sobre el reclutamiento de las elites políticas en México. Desde el trabajo de Peter H. Smith hasta el de Lindau, pasando por los textos de Roderic Ai Camp, la composición de la elite ha sido objeto de estudio recurrente.

dente López Portillo que, entre otras medidas, decretó la expropiación del sistema financiero, lo cual motivó un retiro masivo de capitales del país.

El hombre que asumiría la presidencia cuatro meses después de iniciada la crisis, Miguel de la Madrid Hurtado, describe así la situación: “En 1982, por primera vez en la historia moderna, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación de cien por ciento; se duplicó la tasa de desempleo, la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos (...)”.<sup>3</sup> El objetivo inicial del gobierno era “conjurar las causas que la produjeron y efectuar los cambios cualitativos en la economía en la conducción estatal del desarrollo, que habrán de transformar a la Nación.”<sup>4</sup>

La crisis abre un periodo de reformas estructurales para reactivar la economía mexicana, cuyo corolario fue la firma, en 1992, de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994, el cual, lejos de haber sido pensado y diseñado considerando la circunstancia mexicana, formaba parte de la estrategia estadounidense para responder a los retos planteados por el final de la guerra fría y el auge de la globalización económica. La idea original era construir una zona única de libre comercio en toda América mediante la instauración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que según el plan debió completarse en 2005. Esta aspiración fue planteada explícitamente en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 1994 en Miami.<sup>5</sup> La declaración final revelaba el programa hemisférico para los años por venir y a la letra decía:

Nuestro progreso económico continuo depende —declaraban los presidentes de América, salvo Cuba— de políticas económicas sólidas, del desarrollo sostenible y de un sector privado dinámico. Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico.

<sup>3</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1982).

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Para conocer la agenda de integración hemisférica, vale la pena consultar los documentos de la Primera Cumbre de las Américas en <<http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>>.



Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente [...]. Por consiguiente, decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvemos concluir las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005 y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo.<sup>6</sup>

## **De las Américas unidas a las fragmentadas**

Después de la Cumbre de Mar de Plata en 2005, las posiciones de los países han seguido cuatro direcciones:

- 1) Se puede comprobar un menor interés por parte de Estados Unidos en el instrumento y en la región en términos más amplios.<sup>7</sup>
- 2) Venezuela ha modificado radicalmente su orientación y se ha convertido en un férreo opositor del ALCA.
- 3) Existe un grupo de países (México incluido) con la intención de dar pasos decisivos en el calendario previsto.
- 4) Los países del sur, encabezados por Brasil, han ligado el ALCA al éxito de las negociaciones comerciales a escala de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

América o las Américas proclamaba en los años noventa lo que Europa había planteado tres décadas antes y que aún no se ha conseguido. Para muchos países

<sup>6</sup> “Declaración de principios. Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas”, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, realizada del 9 al 11 de diciembre de 1994, en <<http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>>.

<sup>7</sup> Véase Arturo Valenzuela, “El ocaso de las cumbres” en *El Universal*, 12 de noviembre de 2005.

Europeos no había duda de que las economías nacionales no estaban en condiciones de conservar una estructura proteccionista y garantizar para sus poblaciones crecimiento y prosperidad. La opción estratégica de la mayoría de los países del viejo continente —que no formaban parte del núcleo original de la entonces llamada Comunidad Europea— era engancharse al proceso de integración de bloques económicos supranacionales. Había, además, una amplia disposición social que facilitaba el proceso, ya que muchos de esos países consiguieron, con relativa fluidez, el apoyo mayoritario de sus poblaciones ante el carácter inexorable y la conveniencia de apostar por la integración económica, circunstancia ausente en la estrategia americana.

El proceso europeo no ha sido uniforme; había países que querían libre comercio, pero se resistían a ceder competencias nacionales a las nuevas instancias. Las inercias soberanistas influían a países, como el Reino Unido. Según Lester Thurow, la caída de la Dama de Hierro, Margaret Thatcher, tuvo que ver con

el problema de la integración europea. Su propósito explícito era preservar las atribuciones del Banco de Inglaterra para controlar la oferta monetaria y la fijación de las tasas de interés británicas. A juicio de la Thatcher perder esos derechos implicaba la más grave abdicación de la soberanía nacional y parlamentaria. No entendía que estos derechos ya no pertenecían al ámbito del poder nacional que ella ejercía.<sup>8</sup>

## México en un laberinto

A diferencia de la postura británica, cuyos errores de apreciación pueden ser atribuidos a una visión estrecha o miope de lo que sucedía en el mundo, a José López Portillo lo cegó su propio poder. El entonces presidente de México, en el último y más lamentable de sus delirios de grandeza, pensó que disponía de un poder omnímodo en el espacio nacional para manejar por decreto el proceso eco-

<sup>8</sup> Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI* (Buenos Aires: Javier Vergara, editor, 1992), 31. Hay que señalar que al momento de entregar este libro a imprenta, Reino Unido aún no había aceptado adoptar el euro como moneda nacional.

nómico y aislar al país del contexto internacional. Nadie, ni siquiera su secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, se atrevió a decirle que el país estaba deslizándose hacia el abismo y que era urgente adoptar medidas correctivas. La economía real no se pliega a voluntades políticas.

De hecho, en los albores de la crisis de 1982 el gobierno de López Portillo mantuvo un discurso triunfalista que se reflejó en sus textos estratégicos. Si nuestra única fuente de información fueran los documentos oficiales, nada permitiría suponer que se aproximaba una tempestad. Hoy sabemos que los informes oficiales tienen más valor por lo que omiten u ocultan que por lo que revelan y consignan. El razonamiento estratégico del entonces presidente era propio de quien tenía la íntima certeza de estar a punto de inaugurar un largo periodo de prosperidad. López Portillo proclamaba en 1980 los objetivos de la estrategia mexicana de desarrollo:

La estrategia seguida por la actual administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos:

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

El modelo al que se aspira es el contar con un sistema productivo capaz de ofrecer los bienes nacionales necesarios para la consolidación del desarrollo, la autonomía del país y los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda.<sup>9</sup>

Todos estos encomiables objetivos se garantizaban, en la interpretación presidencial, con el sempiterno recurso del nacionalismo como fuente de legitimidad. López Portillo argumentaba que:

<sup>9</sup> José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1980), 23-24.

El nacionalismo mexicano constituye una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas internos y externos. La voluntad de ser, de afirmar el carácter propio, de tener conciencia de lo que somos, de nuestros problemas, de nuestra capacidad indiscutida de mantener una unidad cultural y política para encontrar soluciones, *preservar el dominio efectivo sobre nuestro desarrollo*, son las características que conforman *el nacionalismo mexicano*.<sup>10</sup>

A casi tres décadas de distancia, la pregunta es la misma que se formularon entonces algunos observadores de la vida nacional: ¿se trataba de voluntarismo en estado químicamente puro, de demagogia inclemente o de ceguera absoluta?

El inflamado y delirante discurso gubernamental en las vísperas del hundimiento de 1982 se explica en gran medida por la centralización del poder político en manos del presidente de la república, que con toda probabilidad había perdido el sentido de la realidad. El estilo personal de gobernar de López Portillo exacerbó los defectos estructurales del presidencialismo mexicano y se convirtió en un elemento peligroso para la estabilidad económica debido a que un hombre, por razones políticas o personales, podía influir de manera determinante y nefasta en la economía del país.<sup>11</sup> Que el gobierno no tomara en cuenta puntos de vista alternativos no significa que el país no tuviera otras opciones estratégicas disponibles en ese momento.

Desde finales de los setenta la integración económica supranacional era una opción para dar viabilidad a algunas economías europeas, pero parecía una alternativa impensable para un país como México que mantenía un discurso político y económico con un fuerte acento nacionalista y soberanista. Además, Estados Unidos —principal impulsor del proceso de apertura comercial en las Américas— estaba dominado por el conflicto Este-Oeste y no le había asignado a la integración subcontinental la prioridad que adquiriría en las administraciones de George Bush (padre) y William J. Clinton.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 53.

<sup>11</sup> Gabriel Zaid analizó de manera brillante el problema en su libro *La economía presidencial* (México: Vuelta, 1987).

Así, se combinaron la obstinación gubernamental del lado mexicano, con el escaso interés por parte de la potencia hegemónica por atender el contexto geoeconómico más próximo de una manera diferente.

Para completar nuestro cuadro de esa coyuntura es importante recuperar el análisis de ese periodo que Vicente Fox reflejó en su documento programático, pues la claridad con la que analizaba el pasado no es necesariamente la misma con la que podemos identificar las opciones que tenemos como país para el futuro próximo:

Hacia la mitad de la década de los ochenta comienza la transición mexicana hacia un “nuevo” modelo de desarrollo económico[...] El primer cambio verdaderamente sustantivo se produjo cuando se abandonó, casi de golpe, la política proteccionista en el ámbito del comercio exterior[...] Por muchas décadas la idea rectora de la política comercial de México había sido típicamente mercantilista, cuyo propósito es acrecentar el poderío de una entidad geográfico-política, además de concebir al comercio internacional como una competencia casi bélica (“un juego de suma cero”) en el que las exportaciones son “buenas” y las importaciones son “malas”[...] El enfoque se racionalizó y popularizó con el nombre de “modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones”. La apertura comercial, que arrancó hacia 1985, culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. La rápida reducción de los aranceles, la eliminación de los permisos previos de importación y la supresión de otros impedimentos al comercio externo se tradujeron en una realineación drástica de los precios relativos internos. La liberalización de las transacciones comerciales con el exterior vino acompañada de otras reformas importantes, como el saneamiento del fisco federal, la reducción del sector público y la desregulación de las actividades productivas internas [...] La transición no ha sido fácil ha habido víctimas y marginados del progreso.<sup>12</sup>

Con la perspectiva que dan los años, es fácil advertir que México no identificó el momento idóneo para emprender las reformas pertinentes que le permi-

<sup>12</sup> Vicente Fox, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México: Poder Ejecutivo Federal, 2000), 29-31.

tieran adaptarse a las nuevas condiciones de la economía internacional, en función de algo parecido a un proyecto propio, y mucho menos pudo detectar la emergencia del proceso de globalización económica que ya se estaba perfilando a escala planetaria.

## La norteamericanización de la economía

Los protagonistas de la reforma económica (conocidos genéricamente como “los tecnócratas”, y cuyas principales exponentes son los ex presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo<sup>13</sup>) fueron tres economistas que compartieron un tipo de formación recibida en universidades estadounidenses.<sup>14</sup> Se identificaban ideológicamente con el modelo de apertura económica y desregulación. Lo que hicieron los dos primeros (de la Madrid y Salinas) fue adaptar al país, por la fuerza de las circunstancias, a lo que estaba ocurriendo en el escenario internacional, sin procurar una armonización social que condujera al cambio de manera menos traumática y más provechosa. Por añadidura, las transformaciones económicas no venían acompañadas de reformas políticas democráticas que le dieran mayor apoyo social al proceso.

Dicho de otra manera, quienes gobernaron a México de 1982 a 1994 no idearon las reformas, pero al compartir los presupuestos del modelo económico hegemónico, éstas se instrumentaron con mayor velocidad. Compartían ciertos rasgos políticos, utilizaron y quisieron perpetuar las estructuras políticas autoritarias y fraudulentas del antiguo régimen para conseguir sus propósitos; en

<sup>13</sup> Para profundizar en las administraciones de los presidentes de México se recomienda consultar Enrique Krauze, *La presidencia imperial* (México: Tusquets, 1997). También resulta interesante consultar una obra centrada en el proceso de sucesión presidencial pero que aporta muchos elementos para entender el contexto y los *enjeux* de cada coyuntura, Jorge Castañeda, *La herencia* (México: Alfaguara, 2000).

<sup>14</sup> De la Madrid hizo estudios en Harvard; Salinas de Gortari obtuvo el grado de doctor por la misma universidad y Ernesto Zedillo es doctor en economía por la Universidad de Yale. La biografía de Salinas de Gortari ha sido incluida en el influyente diccionario de personalidades políticas de *The Economist*, *Dictionary of Political Biography. The Essential Guide to Who Really Counts in the World of International Politics* (Londres: The Economist Books Ltd., 1991), 251.

otras palabras, querían *perestroika* sin *glasnost*. Ha sido enorme el costo político, social y temporal que el país ha pagado por esta obstinación.<sup>15</sup>

### ¿Y la política...?

Si se revisa someramente la reciente historia política del país, se comprobará que las reformas al sistema electoral no avanzaron significativamente sino hasta 1994, cuando el país convivió con el fantasma de la violencia y pudo sentir su aliento, al aparecer en el meridional estado de Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La presión que generó el levantamiento guerrillero fue el primer síntoma de descomposición política. El segundo vendría tres meses después con el asesinato del candidato del PRI a la presidencia (Luis Donaldo Colosio), quien debía suceder a Salinas, el 23 de marzo de 1994. La tensión llegó a su máxima expresión y todo ello fue producto de la obstinación de una tecnocracia ortodoxa en lo económico y heterodoxa en lo político. Mientras más se abría la economía del país, el gobierno mexicano se comportaba en lo político de forma completamente contraria a un régimen de libertades. Por lo tanto, la apertura comercial y la integración económica a Norteamérica no se percibieron como medidas que incluyeran a las mayorías para modernizar de manera integral al país. Salinas y su grupo optaron por una suerte de liberalismo cojo que importaba la competencia pero escatimaba la libertad. Tal vez por eso la apertura ha merecido tan malas opiniones de muchos sectores.

Enrique Krauze llamó al sexenio de Miguel de la Madrid “el de las oportunidades perdidas”.<sup>16</sup> En efecto, De la Madrid tuvo la oportunidad de hacer coincidir la apertura económica con la democratización del país; sin embargo, la inercia burocrática y la intensidad de la crisis llevaron al presidente a resistirse al cambio político y a recurrir a estructuras más tradicionales —como el corporativismo para firmar los pactos de estabilidad— y arbitrarias —como el fraude elec-

<sup>15</sup> Recientemente el historiador Lorenzo Meyer ha hecho una interesante lectura de la historia contemporánea del país en la que incluye reflexiones sobre las particularidades del proceso político mexicano. Véase Lorenzo Meyer, *El Estado en busca de ciudadanos* (México, Océano, 2005).

<sup>16</sup> Krauze, *La presidencia...*

toral patriótico y “la caída del sistema”— para llevar adelante las reformas económicas y garantizar que Salinas de Gortari llegara a la presidencia en 1988.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988* partía de un supuesto de trabajo, cuyas consecuencias no hemos terminado de asumir a cabalidad. De la Madrid sabía que México no estaba en condiciones de definir su estrategia de desarrollo unilateralmente, que todas sus opciones estaban subordinadas a un contexto internacional en el que la interdependencia era creciente y determinante:

En un mundo de creciente interdependencia, en el que continuarán manifestándose tensiones agudas y dificultades generalizadas, la evolución del contexto internacional debe ser un elemento permanente de referencia en la definición de la estrategia interna de desarrollo, tanto para reducir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos desfavorables, como para influir positivamente en la configuración de un entorno internacional político y económico más propicio.<sup>17</sup>

La creciente vinculación de la economía mexicana con el exterior aparecía ya de manera explícita en los documentos oficiales de mayor jerarquía. La visión endógena del desarrollo, imperante hasta los primeros años de la década de los ochenta, empezaba a difuminarse del discurso gubernamental, pero seguiría presente en las aspiraciones de amplios sectores ligados al PRI y a otras fuerzas políticas emergentes. El apego al viejo modelo de desarrollo no pudo desaparecer por decreto; en pleno siglo XXI las nostalgias y las evocaciones siguen vivas.

La clase política mexicana reconocía, sin problemas, la internacionalización de la economía, pero le costaba admitir que esa apertura al exterior también afectaba de manera irreversible el proceso político. Abrir la economía del país a la competencia exterior y negar el escrutinio de la opinión pública mundial en temas como las elecciones fraudulentas o a la violación de derechos humanos era un disparate al que se aferró De la Madrid. Las críticas al autoritarismo y corrupción generadas en el exterior se sofocaban con un “patrioterismo” ramplón. Las críticas internas eran acalladas con los métodos de cooptación tradicional y la represión selectiva.

<sup>17</sup> Miguel de la Madrid, *Plan Nacional...*, 103.



La estrategia propuesta por Miguel de la Madrid fue la llamada reordenación económica, que tendría un efecto directo en los equilibrios políticos construidos en gobiernos anteriores. Su primera expresión fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que contemplaba como elemento más importante la disminución del gasto público.

La reordenación económica pasaba por la austeridad en el gasto público. Gastar menos para aumentar el ahorro público era la consigna. Este silogismo resultaba políticamente agresivo, porque la reducción del gasto público implicaba desmontar progresivamente los subsidios y la red de lealtades políticas e intereses creados que habían mantenido al PRI en el poder durante tantos años. Además, fomentar el ahorro interno no tenía como propósito despertar el entusiasmo social. Su propósito era claro: pagar el servicio de la deuda externa. No podía empezarse una etapa de reformas, de peor manera la frivolidad en la conducción de la economía nacional exhibida por la administración anterior había generado un saldo deudor que había que cubrir.

Al momento de redactar las perspectivas macroeconómicas para el periodo 1982-1988, De la Madrid advertía:

El manejo de la política económica se enfrentará en los próximos años a fuertes restricciones derivadas de la inercia y de los importantes desequilibrios heredados, así como a la posible evolución desfavorable de los factores internacionales. En particular, se enfrentarán restricciones y presiones severas en el sector externo, en las finanzas públicas y privadas y en el mercado de trabajo. Estas restricciones condicionan lo que es factible lograr en el corto plazo e inciden sobre los márgenes disponibles en el manejo de los instrumentos de política [...] El nivel alcanzado por la deuda externa del país permite prever que, a pesar de la caída de las tasas internacionales de interés que se ha venido registrando, los egresos netos por servicios financieros al exterior se mantendrán en promedio durante 1985-1988 en torno a 5 por ciento del producto, aun cuando el endeudamiento adicional sea reducido.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *Ibid.*, 156-157.

México requería un flujo enorme de divisas para enfrentar sus deudas con el exterior. Esta necesidad y la lógica del modelo económico que iba tomando forma exigían incrementar significativamente las exportaciones, pero no solamente las petroleras, cuyos ingresos eran destinados en gran medida a financiar el gasto del gobierno, ante la inexistencia de un esquema tributario digno de tal nombre.<sup>19</sup> La carga fiscal de los contribuyentes mexicanos era (y es todavía) una de las más bajas del continente, razón por la cual los empresarios le profesaron durante muchos años una gran lealtad a los gobiernos del PRI. En 1985, los ingresos tributarios del gobierno representaban 7.9 por ciento del PIB. En otras palabras, el gobierno recaudaba 8 de cada 100 pesos del PIB. Tal vez sea útil poner en perspectiva comparada tales cifras. En otros países de América Latina la carga fiscal era más pesada. En Brasil, por ejemplo, representaba casi 16 por ciento del PIB en 1988 y, en Chile, 18 por ciento.<sup>20</sup>

El gobierno mexicano se había dado el lujo de imponer cargas fiscales mínimas por ser propietario de la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex), que tiene un flujo de caja garantizado por las exportaciones de crudo, pero era evidente que si el motor del desarrollo se ubicaba fuera de las fronteras, resultaba imperativo diversificar las exportaciones del sector privado y no depender del llamado oro negro para captar divisas.

En consecuencia, De la Madrid trazó las líneas de saneamiento económico del país. En la medida en que el Estado perdía facultades de intervenir en la economía y se desmontaban las redes clientelares que habían soportado al PRI y mantenido su sistema de lealtades, la disidencia política crecía notablemente.

El Partido Acción Nacional (PAN) estaba ya en condiciones de servir de plataforma política a una clase empresarial que había roto su tradicional pacto con el gobierno. De hecho, el primer desafío político-electoral que enfrentó el gobierno fueron las elecciones para gobernador en Chihuahua en 1986. El candidato del PAN, Francisco Barrio, fue despojado de su victoria en las urnas. El gobierno federal,

<sup>19</sup> En 1985, por ejemplo, 45 por ciento de los ingresos del gobierno provenía del sector petrolero y 49 por ciento, de los impuestos. La situación en 2001 no era mucho mejor: la recaudación era de aproximadamente 11 por ciento del PIB.

<sup>20</sup> Véase Carlos Elizondo, "La fragilidad tributaria del Estado mexicano", en Alberto Begné y Ricardo de la Peña, coords., *Propuestas para el debate* (México: Iniciativa XXI, 2000), 121 y ss.

que reivindicaba el lema de la “renovación moral del país”, permitió el atropello y puso en entredicho su voluntad renovadora. Por añadidura, elevaba a categoría de medida de seguridad nacional el recurrir al fraude electoral, con el argumento de que el despojo tenía una motivación patriótica, pues impedía a las fuerzas “extranjeras y enemigas de la nación” (el PAN) acceder al poder. El “fraude patriótico de 1986” redujo a cenizas la autoridad moral del régimen, en esas circunstancias las elecciones presidenciales de 1988 se perfilaban como un asunto de alto riesgo.

## **La crisis de 1988**

Las tensiones empezaron a manifestarse muchos meses antes de los comicios. El proceso de selección del candidato oficial, conocido como el “tapado”, había sido históricamente controlado desde la oficina del mandatario saliente, quien designaba a su sucesor, pero De la Madrid perdió el control. La sucesión de ese año se vio marcada por un debate interno que amenazaba con dividir al partido oficial. Una corriente de corte nacionalista, con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo a la cabeza, criticaba abiertamente las reformas económicas emprendidas por el gobierno de De la Madrid y, en especial, por su secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Este grupo defendía la visión soberanista de la conducción económica del país.

Por su parte, la corriente encabezada por De la Madrid y Salinas de Gortari defendía como inexorables las reformas introducidas hasta ese momento y sostenía la necesidad de profundizarlas para evitar otro colapso económico. Los cardenistas pidieron la democratización del partido para determinar cuál de las dos alas tenía mayores apoyos. Miguel de la Madrid demostraría nuevamente, como lo hiciera el año anterior en Chihuahua, que no estaba dispuesto a democratizar la vida política ni del país ni de su partido, al imponer a su candidato a sucederlo: Carlos Salinas de Gortari.

La ruptura se consumó con la formación de la corriente política que daría origen, dos años después, al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los cismáticos postularon a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia.

El gobierno se enfrentó a un dilema enorme. Ya no estaba disponible la coartada del fraude patriótico, con la que despojaron al PAN de su victoria en Chihuahua unos años antes, pues quien lo desafiaba electoralmente era un personaje de indudable linaje revolucionario.

La oposición a los partidarios de las reformas económicas no se circunscribió al debate sobre las opciones económicas, sino que tuvo un efecto directo en las relaciones de México con el exterior, particularmente con Estados Unidos. La oposición cardenista acusaba al candidato del PRI de estar subastando los bienes nacionales al mejor postor. Desde esta perspectiva, la relación con Estados Unidos no era percibida como de apoyo a la modernización general de México, sino como un cálculo económico muy preciso para obtener beneficios. El gobierno de Estados Unidos no tuvo una postura clara —como sí la tuvo, por ejemplo, en el caso chileno, a propósito del referéndum convocado por Augusto Pinochet en 1988— sobre el carácter autoritario y fraudulento del sistema electoral mexicano. Su prioridad era un México estable políticamente y en marcha con sus reformas económicas. El error de cálculo fue enorme y le daría a Salinas de Gortari una confianza excesiva en que los “pecados” políticos del autoritarismo mexicano gozarían siempre de la discreta comprensión de Washington. Tal vez por eso, la parte más autoritaria del presidencialismo se reforzaba mientras más nos acercábamos a Estados Unidos, mientras los sectores adversos a las reformas enduercerían sus argumentos con mayores acentos antiestadunidenses.

Para entender la crisis de legitimidad de 1988, se debe subrayar que la estructura corporativa y clientelar que hasta ese momento había sido el garante de los triunfos priístas se dividió.<sup>21</sup> Amplios sectores del priísmo afectados por las reformas económicas apoyaron a Cárdenas, por lo que hubo que retirar el pomposo apellido de patriótico al fraude electoral y recurrir al fraude *tout court* para garantizar la victoria de Carlos Salinas de Gortari. En un sospechoso proceso de contabilidad de votos, el candidato de la reforma económica ganaría con un estrecho margen las elecciones. Dicha reforma tenía garantizada la continuidad, pero había cruzado como polizón la frontera de la modernización política. El

<sup>21</sup> Para un estudio sistemático de los procesos electorales en México véase Guadalupe Pacheco, *Calidoscopio electoral. Elecciones en México 1979-1997* (México: FCE-UAM-IFE, 2000).

fraude electoral y las viejas prácticas del sistema autoritario entregaron la presidencia a un personaje que impulsaría la privatización de las empresas públicas y la apertura comercial, pero en el plano político y moral empujaría al país a abismos insospechados con el silencio cómplice de la potencia hegemónica.

## El programa de Salinas

El año de la estabilización de las variables macroeconómicas fue 1988. Mediante un mecanismo de concertación llamado “Pacto de Estabilidad Económica”, entre los sectores productivos y el gobierno, se logró disminuir la inflación a magnitudes manejables. Salinas de Gortari podía, en consecuencia, iniciar su mandato con mejores perspectivas que su antecesor. Ya no se trataba de reordenar la economía, sino de solucionar los rezagos que el ajuste había generado. Salinas proponía la modernización del país atendiendo cuatro grandes asuntos.

El primero de ellos era evitar que la discordia generada por el fraude electoral de 1988 se convirtiera en violencia política.<sup>22</sup> Se abrió, por lo tanto, un espacio de diálogo para discutir una reforma electoral que garantizara la celebración de elecciones limpias y justas. Se pactaron cuatro reformas electorales durante su gobierno, pero en ninguna se propuso una genuina democratización. Manejó una suerte de “liberalización discrecional” de la vida política. En algunas elecciones estatales, por ejemplo, aceptaba triunfos de opositores,<sup>23</sup> en otros casos —en los que sus humores políticos le sugerían un comportamiento diferente— atropellaba de manera grosera la legalidad.<sup>24</sup> Una de las víctimas de su arbitrariedad fue Vicente Fox, quien participó en las elecciones de gobernador de Guanajuato en 1991 y fue despojado del cargo por las artimañas del régimen. Este fraude, dicho sea de paso, le permitió a Fox convertirse en un referente político nacional fuera y dentro de su partido.

<sup>22</sup> Salinas ha escrito un libro que vale la pena consultar, pues ofrece su interpretación de cómo sucedían las cosas en México durante y después de su administración. Véase Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad* (Barcelona: Plaza & Janés, 2000).

<sup>23</sup> En 1989 reconoció el triunfo de Ernesto Ruffo Appel (del PAN), en las elecciones de Baja California.

<sup>24</sup> Los procesos electorales de Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato y Tabasco, en 1991, estuvieron marcados por un alto grado de irregularidades.

Una segunda medida fue la atención de las necesidades más apremiantes de la población menos favorecida. Para tal efecto diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que le dio, tanto a él como a su partido, una importante rentabilidad política en las sucesivas elecciones. Este programa reconstruyó en parte las redes clientelares que los recortes presupuestales del sexenio anterior habían fragmentado y contribuyó a potenciar la imagen de un jefe de Estado sensible a los sentimientos de su pueblo.

Una tercera medida fue la privatización de las empresas públicas. Salinas de Gortari puso a la venta el sistema bancario, la compañía telefónica nacional, las líneas aéreas, el sistema de autopistas y los medios de comunicación gubernamentales. Sin embargo, el proceso de privatización estuvo dominado por el favoritismo. No es cuestión de documentar aquí el grado de venalidad que marcó la enajenación de paraestatales, baste señalar que por lo menos cuatro de los principales beneficiarios de las privatizaciones han estado sujetos a procesos judiciales y que el conjunto de la banca mexicana, ahora privada, fue rescatado en 1995 por el gobierno usando fondos públicos (lo que ha significado una deuda pública superior a 80 mil millones de dólares), además de que la mayoría de quienes compraron los bancos en 1992 tuvo que desprenderse de sus acciones en condiciones poco claras y en medio de un amplio repudio social.

La cuarta cuestión tuvo que ver con el incremento de la competitividad económica del país. El motor de la nueva dinámica mexicana sería la integración comercial con Estados Unidos y Canadá, cuyo resultado fue el TLCAN. Nuevamente se tenía la oportunidad de hacer coincidir reformas económicas con reformas políticas y de reconstruir el tejido social, todo ello articulado bajo el lema de la modernización del país y nuestro “ingreso al primer mundo” con base en una “relación privilegiada” con Estados Unidos.

## **1991: el cambio de tendencia**

El de 1991 fue un año importante en la vida política y económica de México. Como cada trienio, el electorado era convocado a las urnas para renovar el poder Legislativo. Dos cuestiones se pondrían a prueba en esos comicios. La primera,

verificar el respaldo social del gobierno. Salinas consiguió en esas elecciones legislativas una cómoda mayoría para su partido y el apoyo explícito del electorado urbano que le había sido negado en 1988.<sup>25</sup>

La segunda era medir la estatura que había conseguido la oposición política después de la crisis de 1988. Para sorpresa general, la potencia electoral demostrada por el cardenismo en las elecciones anteriores se desplomaba. El porcentaje de preferencia en favor del nuevo partido que aglutinaba a las fuerzas de apoyo a Cárdenas (el PRD) cayó por debajo de 10 por ciento. Las elecciones resultaron una catástrofe para la oposición de izquierda y una rotunda victoria para Salinas. La oposición de derecha (el PAN) —que comulgaba con las reformas económicas, pero discrepaba en lo político— se empezó a perfilar desde entonces como la solución de recambio al régimen priísta, lo que iba a lograr nueve años después. Los nacionalistas revolucionarios sucumbían ante lo que se perfilaba como el inexorable avance del nuevo modelo económico, al que se oponía esencialmente el cardenismo.

El capital político obtenido por Salinas en esas elecciones no fue utilizado para avanzar de manera equilibrada, siguiendo las cuatro directrices que había delineado al inicio de su administración para modernizar el país, sino para reforzar la posición política de su grupo y obtener ventajas económicas.

En el frente externo las novedades empezaban a ser espectaculares. La información manejada desde junio de 1990 en el sentido de que se negociaba un espacio de libre comercio entre México y Estados Unidos se confirmaba oficialmente con un agregado: Canadá. De esta forma, el 5 de febrero de 1991 se hacía pública la intención de romper las barreras arancelarias de tres países (México, Estados Unidos y Canadá) para crear una zona norteamericana de libre comercio. Los objetivos de lo que a la postre fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) se hacían públicos y definían los alcances de la integración norteamericana.

El primero era fomentar el comercio de bienes y servicios entre los tres países estableciendo reglas claras.

<sup>25</sup> Un estudio completo sobre lo ocurrido en estas elecciones se encontrará en Silvia Gómez Tagle, coord., 1991: *La recuperación oficial* (México: La Jornada, 1993).

El segundo consistía en aumentar los niveles de inversión y el tercero en crear empleos bien remunerados, así como proteger los derechos de propiedad intelectual en los tres países. El tema migratorio —que por razones que a continuación detallaremos era el que más interesaba a México— quedaba fuera, como también quedó fuera el petróleo, tema de alta sensibilidad política para México. En cualquier caso, quedaba claro que en las negociaciones comerciales la libertad de desplazamiento era útil para mercancías y capitales, no para las personas.

## La integración inconclusa

En la década de los noventa México se consolidó como una potencia exportadora. En 1993, un año antes de la puesta en marcha del TLCAN, sus exportaciones totales alcanzaron los 52 mil millones de dólares. La cifra rozaba los 96 mil millones de dólares,<sup>26</sup> en 1997, y en 2000 el total ascendía a poco más de 182 mil millones de dólares. El volumen total del comercio mexicano en 2000 fue 2.3 veces más grande que el de Rusia y 5 veces mayor que el de Brasil.<sup>27</sup>

Este proceso de vinculación con el exterior se combina con una mayor dependencia respecto de la economía estadounidense. Entre los éxitos del TLCAN se debe considerar que México se ha convertido en un importante receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) por tres razones fundamentales, que en orden de importancia son:

1. La posibilidad de acceder a los mercados de Norteamérica merced al TLCAN.
2. La suscripción de un tratado comercial con la Unión Europea.<sup>28</sup>
3. El volumen de su mercado.

<sup>26</sup> Véase <<http://www.naftaworks.org>>.

<sup>27</sup> El País, *Anuario 2002* (Madrid: Ediciones El País, 2002), 59.

<sup>28</sup> En realidad el instrumento jurídico se llama Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (AAECPYC) entre México y la Unión Europea. Vale la pena registrar que las negociaciones de ese tratado se extendieron durante cinco años y, a título anecdótico, se puede agregar que entró en vigor la víspera de las elecciones presidenciales que desalojarían al PRI del poder después de siete décadas, esto es, el 1° de julio de 2000. Para conocer más sobre este acuerdo véase <[http://www.embamex.de/politica/acuerdo\\_global\\_MEX-UE.pdf](http://www.embamex.de/politica/acuerdo_global_MEX-UE.pdf)>.



En los últimos años, los volúmenes de inversión extranjera se han mantenido en montos superiores a los 20 mil millones de dólares, lo cual ubica a México entre los destinos preferidos por los grandes capitales. Es interesante comprobar que el origen de las inversiones presenta nuevamente un alto grado de concentración en Estados Unidos (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
ORIGEN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA (2000)

Estados Unidos	61.4%
Japón	24.2%
España	2.6%

FUENTE: INEGI, *México hoy*, disco compacto.

Los indicadores de crecimiento del comercio exterior y los flujos de inversión extranjera directa reflejan que el TLCAN ha sido eficiente en la consecución de sus objetivos. En este sentido, debe observarse que Estados Unidos sostiene una visión francamente positiva de las reformas económicas operadas en México en las últimas décadas. De hecho, el documento presentado por George W. Bush a la Cumbre de la ONU para el financiamiento del desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002, se titulaba “Successful Development” (Desarrollo con éxito). Planteaba cuatro esquemas para desarrollar una economía y generar prosperidad: “Mexico: Growing Through Reform and Trading” (México: Crecimiento mediante la reforma y el comercio), del cual vale la pena citar el siguiente fragmento:

Durante la mayor parte del último siglo, la economía de México estuvo concentrada principalmente en el interior. Las reformas se hacían con lentitud, el crecimiento económico era intermitente, plagado de crisis periódicas, persistían grandes disparidades en el ingreso y la pobreza era generalizada. No obstante, durante los ochenta y principio de los noventa los principales socios comerciales e inversionistas de México se unieron con grupos nacionales para incrementar la presión a favor de la reforma económica, y el gobierno respondió favorablemente [...] En 1994, México

concretó su acuerdo con Estados Unidos y Canadá, sobre los requerimientos de adhesión y cumplimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN fomentó, profundizó y amplió las reformas de México en favor del mercado, de la misma forma, condujo a un relajamiento de la relación entre el dólar y el peso y, eventualmente, a la separación de las dos monedas[...] Continuó la privatización de las empresas estatales, así como la reestructuración del sistema bancario. Finalmente, el gobierno federal comenzó a prestar especial atención a los desequilibrios fiscales, se redujo la tensión en lo tocante a las políticas monetarias y las relaciones con los estados [...], después de Canadá, México es el socio comercial más importante de Estados Unidos. Fomentadas por la demanda de bienes de consumo e insumos semi-terminados del sector manufacturero estadounidense, las exportaciones han sido el principal motor del crecimiento mexicano [...] Desde 1994, México ha realizado las reformas necesarias para cumplir con sus compromisos y ha respondido realistamente a las demandas de la economía global. Aun cuando las reformas han tenido costos, también han dado a México gran credibilidad por su determinación y su compromiso, y lo han ayudado a consolidar su estatus de líder regional.<sup>29</sup>

Esa es la visión de la Casa Blanca, pero no todo ha sido un éxito. En el campo laboral los beneficios del TLCAN son magros. La creación de empleos bien remunerados se ha quedado en el plano de las aspiraciones. La estructura salarial mexicana sigue siendo poco equitativa y las diferencias entre los dos países no han tendido a reducirse como se pronosticaba. En algunos casos ha sucedido lo contrario. En México, 55.1 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) —cerca de 39 millones de personas— recibe un salario inferior a 286 dólares estadounidenses mensuales. En otras palabras, más de la mitad de los trabajadores mexicanos se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Si ascendemos en la estructura salarial las cosas no mejoran. Las capas medias de la población que cuentan con un empleo fijo tampoco gozan de una situación extraordinaria: 32 por ciento recibe mensualmente entre 429 y 715 dólares mensuales. En defi-

<sup>29</sup> Véase “Attracting Trade and Investment”, en George W. Bush, *Successful Development. Models for the 21<sup>st</sup> Century* (29 de enero de 2002). El documento está disponible en <[http://www.usaid.gov/pubs/IBI\\_booklet2.pdf](http://www.usaid.gov/pubs/IBI_booklet2.pdf)>.

nitiva, la suma de las capas menos favorecidas más la llamada clase media representa 87.6 por ciento de la PEA, que en conjunto tiene ingresos inferiores a 800 dólares mensuales.<sup>30</sup> Esta estructura salarial explica en gran medida el auge de la migración legal e ilegal.

También debe considerarse el efecto de las reformas estructurales de la economía en la distribución del ingreso. Esta relación ha sido estudiada ampliamente por Fernando Cortés.<sup>31</sup> Su principal hallazgo es que el cambio de modelo de desarrollo ha desencadenado estrategias de los sectores populares para paliar la caída de sus niveles de ingreso, como el incremento de la fuerza laboral femenina y la explosión de la economía y el comercio informales. Muy probablemente, el incremento de la economía ligada a actividades delictivas (como el contrabando, la piratería y el tráfico de drogas) esté también vinculado con este cambio estructural,<sup>32</sup> pero lo evidente es que los grados de pobreza en México son su saldo más negativo.

Con reformas macroeconómicas coronadas por el éxito, la agenda social es la asignatura pendiente. Queda por definir en los próximos años si existirá un arreglo social acorde con los valores alentados por el modelo económico actual, con la capacidad para contrarrestar los rezagos en materia social agudizados por el cambio de modelo. Si no se genera conciencia sobre la necesidad de cohesionar a la comunidad nacional, esto puede convertirse en el principal obstáculo para la consolidación de las reformas económicas y políticas emprendidas en los últimos años.

Es, cuando menos, discutible suponer que el libre comercio y el mercado dejado a su libre albedrío fomentarán el funcionamiento de mecanismos de cohesión social y regional. Se abre, por lo tanto, la necesidad de examinar el asunto desde dos perspectivas. Una, de corte filosófico, tiene que ver con los valores que alientan y sostienen la existencia de las comunidades nacionales: un país tiene una serie de imperativos éticos y unos rasgos mínimos de solidaridad que no se pueden soslayar; sin embargo, las marcadas diferencias sociales y regionales que hoy exis-

<sup>30</sup> Todas las cifras de empleo y sueldos provienen del INEGI y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta Nacional de Empleo 2000* (México: INEGI-STPS, 2000), cuadro 3.57, 300.

<sup>31</sup> Fernando Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica* (México: Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, 2000).

<sup>32</sup> Véase Andrés Roemer, *Economía del crimen* (México: Limusa-Instituto Nacional de Ciencias Penales, Procuraduría General de la República, 2002).

ten en México provocan una situación altamente inestable. La segunda es más prosaica e inmediata y tiene que ver con la viabilidad misma del modelo: ¿Cuánta desigualdad puede resistir una estructura social? ¿Cuánto tiempo puede mantenerse unida una comunidad, que no solamente es desigual en la distribución de los bienes, sino que incluso bloquea el acceso de todos sus miembros a un piso básico de oportunidades? Las respuestas no se pueden aplazar indefinidamente.

La evolución política del país demuestra que las reformas que no se aplican en su momento por alguna razón aparecen como presión de la forma menos esperada. La variable tiempo no hace más que profundizar las contradicciones de un régimen autoritario y su abanico de opciones para el cambio político no se hace más amplio. Un régimen con problemas de legitimidad puede optar por tres cursos de acción al momento de enfrentar una crisis.<sup>33</sup> El primero y más razonable es avanzar por la senda de una transición, negociando con los reformistas de la oposición el tránsito suave a un nuevo régimen. El segundo es intentar lo que hicieron De la Madrid y Salinas, es decir, conservar el poder a toda costa, esperando que las condiciones resulten más favorables en el futuro. Los dos creyeron que podían contener el proceso de apertura democrática y en diversos momentos lo intentaron, pero el resultado fue la explosión de una guerrilla, una crisis económica de amplio espectro y la descomposición de la elite política, que provocaron condiciones insostenibles para el régimen autoritario. Lo que pudo haberse acordado en 1989, y que habría encauzado al país por una senda de mayor cooperación, fue pactado en 1996 en una histórica reforma electoral. La tercera vía no es propiamente una opción y representa el desplome del régimen.

La estrategia económica marcaba el ritmo de los cambios y no se planteó una estrategia global que, desde la perspectiva de la seguridad, tratara de armonizar unos factores con otros. Hoy por hoy, la mayor parte de los problemas que México enfrenta se deben en buena parte a la ausencia de una lectura integrada y coherente de las problemáticas del país, por ello se percibe esta falta de vertebración entre economía, política y las relaciones con el mundo. El mexicano medio no percibe articulación alguna entre apertura comercial y democracia, y mucho

<sup>33</sup> Leonardo Morlino, *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980).

menos vincula estabilidad macroeconómica y régimen de libertades con la creación de un espacio llamado Norteamérica. Cada proceso lleva su lógica en el imaginario colectivo, aunque en la realidad estén íntimamente relacionados.

## La relación con Estados Unidos

A pesar de los disensos o distancia que pueda haber entre México y Estados Unidos, ambos han logrado una integración fáctica en campos como el comercio, el combate a las drogas y la doble nacionalidad de varios millones de ciudadanos. En la actualidad la lucha contra el terrorismo internacional ha entreverado aún más sus agendas de seguridad. Hay una agenda “interméstica” (internacional y doméstica al mismo tiempo), como la llamó Lowenthal,<sup>34</sup> que combina elementos internos (domésticos) de cada país con una relación externa de un alto grado de complejidad, dominada por la desconfianza mutua y la incomprensión sobre los objetivos finales que ambos países persiguen.

El despacho de estos asuntos cotidianos se ha venido dando en comités, comisiones y grupos de trabajo binacionales en los que hay niveles de compenetración variable, que probablemente tengan que evolucionar hacia otros mecanismos, más institucionalizados, favoreciendo aún más la integración. No existe claridad sobre cómo este conjunto de cambios afectará las relaciones entre ambos países en los próximos años, pero sería razonable empezar a pensarlo.

Estudiar las formas en que se dará este proceso no es solamente un asunto inercial, sino uno de los objetivos centrales de todo diseño geopolítico. ¿Qué queremos ser? ¿Cómo nos vemos en cincuenta años? ¿Tiene sentido seguir profundizando la integración económica sin incluir otros temas? Todas éstas son preguntas que un país se debe formular en algún momento y México lo ha venido haciendo de manera tímida y poco articulada.

No tener una idea clara de lo que queremos y del proyecto que perseguimos nos impide movilizar de manera eficiente la voluntad nacional en un sentido

<sup>34</sup> La expresión original fue acuñada por Bayless Manning en 1977, pero ha sido desarrollada por Abraham Lowenthal, “La agenda interméstica”, *Este País*, no. 99 (junio de 1999).

determinado. Lorenzo Meyer constataba en un artículo la falta de “hambre de futuro” que se percibe en México.<sup>35</sup> Mientras otros países han logrado expresar lo que quieren ser en los próximos años y encaminar la energía nacional para conseguirlo, México parece un país sin rumbo claro, que no sabe bien lo que quiere ser, aunque tal vez sí sepa lo que no quiere ser, y no es un juego de palabras.

### **¿Tenemos proyecto?**

Es claro que nuestro país no quiere, por lo menos conscientemente, seguir siendo el mismo. El problema es que a la hora de fijar los caminos por los que debe transcurrir la vida nacional los senderos se bifurcan. Unos sueñan con restaurar “la armonía perdida”, extraviada en un momento indeterminado de la historia. Como en todo mito colectivo, la nostalgia juega un papel aglutinante y discriminante, es decir, junta lo que le conviene y separa lo que no. Así pues, el recuerdo viene siempre a la mente con una bellísima anatomía despojada de lo inconveniente. Detrás del México del desarrollo estabilizador estaba el rostro del autoritarismo; detrás del gasto social expansivo vinieron la deuda y la bancarrota.

Otros, por el contrario, parecen convencidos de que el cambio incremental y la inercia integradora con Norteamérica nos llevarán a la modernización. Las fuerzas del mercado, combinadas con una envidiable situación geográfica y un interesante abanico de tratados de libre comercio, son —desde esta perspectiva— un motor lento pero seguro para sacar al país del atraso. Creen, además, que la democracia por sí sola esculpirá ciudadanos impecables, preocupados por su país, diferentes del racimo de rijosos (dominados por intereses particulares que van desde subvenciones hasta oportunidades de empleo) en que se han convertido los sectores más influyentes en el debate nacional.

De seguir así las cosas, estaremos en el futuro a expensas de una dinámica en la que somos objeto y no sujeto. Es lamentable que, en lugar de pensar en clave estratégica, las energías intelectual y política del país se consuman en batallas esté-

<sup>35</sup> Lorenzo Meyer, “Agenda ciudadana. ¿Un destino ‘soviético’ para el PRI?”, *Reforma*, 3 de noviembre de 2005.

riles, en victorias pírricas cuyo marcador son las encuestas. La llamada “sondeocracia” se ha convertido en el alfa y el omega de la vida política, y lo peor es que se ha entronizado como el medio privilegiado para comunicar a la sociedad con la clase política. Lo que hay es una comunicación anémica entre un electorado que pide recetas que no impliquen sacrificios fiscales para la solución de los problemas y una clase política incapaz de asumir compromisos por pusilánime o por pura deshonestidad intelectual.

El futuro del país se sumerge en la inercia porque la clase dirigente no asume su papel vertebrador. Los particularismos, como los llamó José Ortega y Gasset,<sup>36</sup> han sitiado la vida pública. Nadie quiere prescindir de sus privilegios para construir un proyecto modernizador que permita movilizar la voluntad nacional. Es un infortunio histórico el carecer de una elite capaz de leer ordenadamente la situación nacional y ponderar las posibilidades reales que tenemos de florecer colectivamente. Al igual que en siglo XIX —como lo ha recordado Ignacio Solares en su reciente novela sobre la invasión estadounidense de 1848—<sup>37</sup> los personalismos y las divisiones nos llevan al debilitamiento permanente.

Ortega y Gasset explicaba que la historia de toda nación es “un vasto sistema de incorporación”, esto es, capacidad para ir sumando voluntades particulares, privilegios sectoriales e identidades locales a un proyecto común. En sentido contrario, el filósofo español indica que la decadencia de todo país es un largo proceso de desintegración que se produce por la ausencia de un proyecto ensamblador que entusiasme a las mayorías y de una relación constructiva y virtuosa entre las elites y el pueblo.

En ausencia de proyecto, el país va a la deriva. Sobrevivirá, claro está, porque es fuerte culturalmente, porque en términos demográficos es una potencia, porque tiene recursos naturales y porque se ha enganchado a la globalización económica aunque de una manera asimétrica, pero lo que no tendrá será ese despeque que tanto envidiamos a otros países. No tendrá tampoco el brillo y el ímpetu que muchos creemos podría tener, por la sencilla razón de que no queremos plantearnos seriamente los tres grandes problemas del país.

<sup>36</sup> Véase José Ortega y Gasset, *España invertebrada* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2002).

<sup>37</sup> Ignacio Solares, *La invasión* (México: Alfaguara, 2005).

El primero es la distribución del ingreso. Sin una reforma fiscal que redistribuya sanamente la riqueza no vamos a avanzar. No existe proyecto nacional que no parta de integrar a los menos favorecidos a un piso básico de oportunidades y derechos. Un país de miserables no necesariamente va a la guerra civil, más bien, está llamado a navegar con la apatía de su pueblo, reproduciendo los mecanismos de control tradicionales como el traficar impudicamente con la pobreza y la ignorancia de la gente.

El segundo es un acuerdo nacional de inversiones. Tenemos que ponernos de acuerdo en cuáles son las inversiones prioritarias, necesarias para salir adelante (desde la educación hasta la infraestructura), y el esfuerzo presupuestal requerido para hacerlas realidad.

La tercera es la política exterior. Sin una claridad sobre lo que queremos hacer en el mundo, toda nuestra política se convierte en politiquería electorera y pueblerina. Para fortalecerse un país tiene que proyectarse al exterior. Sin política exterior definida no tenemos misión o agenda que cumplir en el escenario mundial.

## **El futuro de la integración ¿alianza estratégica?**

El futuro de la integración de México con Estados Unidos y Canadá plantea muchas incógnitas. El TLCAN “plus” fue una formulación que el gobierno de Vicente Fox propuso en varias ocasiones como opción para profundizar la integración, sin que sus contornos y alcances estuvieran debidamente establecidos. En ese contexto, “plus” no significa en estricto sentido nada, pero abre una serie de expectativas que cada uno de los actores tiene en su subconsciente. Para muchos sectores, un desarrollo natural del tratado comercial norteamericano debería abrirse a los mercados de trabajo y, por ende, abordar temas migratorios, pero tal vez para nuestros vecinos la ampliación del tratado pasaría por incluir los temas energéticos en la agenda. Dependiendo del lugar desde donde se mire, un TLCAN plus podría ser una cosa u otra.

Hay quien piensa que cuando se habla de este asunto se contempla la posibilidad de crear un espacio norteamericano sin fronteras internas, esto es, con libre circulación entre México y Estados Unidos. Hay quien ve el asunto con me-



nores pretensiones y sólo piensa en establecer cuotas de migrantes legales permanentes y la regularización de los migrantes de temporada. Finalmente, hay quien ve el asunto como la regularización de los ilegales mexicanos que ya residen en Estados Unidos.

Otro esquema que carece de contornos definidos es el de la llamada Sociedad para la Prosperidad (Partnership for Prosperity). Se trata de un planteamiento macro acordado por los presidentes Bush y Fox en septiembre de 2001, poco antes de los atentados de Al Qaeda en territorio estadounidense. En este modelo de integración se buscaban tres objetivos puramente operativos:

- a) estrechar de manera natural la cooperación entre particulares,
- b) desarrollar acuerdos entre instituciones académicas y financieras, y
- c) regularizar el mercado de las remesas de emigrantes.

No es un modelo que permita imaginar un diseño institucional diferente del que hoy tenemos, pero en los últimos años ha tendido a trilateralizarse con la creación de ASPAN, tema sobre el que volveremos más adelante.

Lo que está claro es que la dinámica económica, demográfica, cultural y de seguridad demuestra que los dos países se integran progresivamente, lo quieran o no sus gobiernos.

Nuestra economía está directamente vinculada con el ciclo estadounidense, son similares nuestros patrones de consumo: la forma en que nos vestimos, comemos, bebemos, así como los vehículos que usamos. En lo financiero hay diferencias, pero gran parte de nuestros bienes de consumo durable se cotizan en dólares estadounidenses, además de que esta moneda es bien aceptada en el país. Demográficamente es absurdo ignorar a los millones de mexicanos que viven “del otro lado” y están en estrecho contacto con México. Hay regiones completas totalmente binacionales. En lo cultural, el inglés es muy conocido —que no hablado— por la población mexicana y el español es la segunda lengua más hablada en Estados Unidos. Nuestros hábitos de entretenimiento tienen una profunda influencia estadounidense.

Aunque evidentemente hay diferencias —y muchas— entre los dos países, también es cierto que tenemos bastantes más cosas en común de lo que nos gusta

reconocer. Esas realidades avanzan y deberán tener algún tipo de reconocimiento institucional.

Los tres países deben ponderar si la integración de Norteamérica, y en especial la de México con Estados Unidos, debe dejar de ser un proceso espontáneo y no secuencial para convertirse en uno más organizado y mejor orientado desde una perspectiva estratégica.

El peso de la historia es enorme y por ello no es fácil despojar a un país de sus atributos soberanos para construir espacios supranacionales basados en la identificación de problemáticas comunes que sólo pueden ser tratadas desde la cooperación.

Construir instituciones supranacionales supone una voluntad política colosal, pues equivale a un reconocimiento práctico de que se puede ceder soberanía para crear espacios que beneficien a los países involucrados. No es fácil, como veremos en el próximo capítulo, ignorar la historia y el peso ideológico que supone siglos de construcción de Estados nacionales.

Sin embargo, como trataremos de probar, la gobernabilidad de la región en el largo plazo no admite que cada país intente resolver el creciente número de problemas sin concertar y tener en cuenta a su vecino.

La soberanía tradicional debe dar paso a la construcción de un nuevo equilibrio en la región.

# Estado, soberanía y seguridad nacional

---

## La formación del Estado

La formación de los Estados nacionales es uno de los episodios más importantes de la edad moderna. Dos procesos explican la emergencia de esa forma jurídica, política y militar. Por un lado la ruptura del orden feudal debida a su imposibilidad de trascender los intereses inmediatos de los barones feudales y, por el otro, la incapacidad de los poderes supranacionales —como el papado y el emperador— para entender las nuevas realidades políticas de los “órdenes nacionales” emergentes. La combinación de estos procesos generó las condiciones para que proliferaran diversas formas de organización política como la defensa de las autonomías municipales, la formación de ligas o alianzas con el papado, etcétera. Hubo, sin embargo, países que lograron forjar estructuras innovadoras destinadas a perdurar en los siguientes cinco siglos. Como bien lo señala Jacobo Burckhart, ahí donde se logró frenar “ese egoísmo que hace escarnio de todo derecho y ahoga en germen toda sana formación...surge algo nuevo y vivo en la historia: el Estado como creación calculada y consciente, como obra de arte.”<sup>1</sup>

Si aceptamos la formulación de Burckhart, tendremos que convenir que no sólo el *Moisés* de Miguel Ángel o *La dama del armiño* de Da Vinci son creaciones cimeras del genio humano; lo es igualmente el organizar y sistematizar una insti-

<sup>1</sup> Jacobo Burckhart, *La cultura del Renacimiento en Italia* (Madrid: Sarpe, 1985), 30.

tución política susceptible de acoplarse al naciente fenómeno nacional con el cual establece, desde su origen, un mutuo y enriquecedor condicionamiento que va a engendrar una noción portentosa: el Estado-nación. La obra de arte es producto de un complejo proceso cultural que supera las identidades colectivas de los feudos y municipios, al tiempo que las decanta del genérico paraguas identitario que ofrecían el imperio y el papado, todo ello para permitir que “lo nacional” emergiera como gran identificador interno y diferenciador externo. Ese híbrido que resume, como lo ha sintetizado Edgar Morin, lo masculino y lo femenino, lo materno y lo paterno, “pasa a ser al mismo tiempo fuente, fundamento y sede de una nueva religión”<sup>2</sup> que está destinada a ser el elemento de identidad más fuerte y cohesivo de los últimos siglos.

Los primeros desarrollos nacionales adoptan la forma monárquica. El proceso de gestación de las monarquías nacionales es largo y con notables diferencias según el país de que se trate; sin embargo, hay un común denominador. Uno de los grandes historiadores de la Edad Media, Robert Fossier, describe de una pincelada el asunto:

El monarca representa —en las postrimerías del medioevo— la conciencia que tiene un grupo de hombres y mujeres de pertenecer, sólo ellos, a un ámbito territorial determinado que tal vez corresponda a una sola etnia y tenga una sola lengua pero que, sobre todo en ese momento, sabe que sólo tiene un único señor, una cabeza, un único interés común que absorbe los intereses particulares.<sup>3</sup>

A esta identificación de un interés común y superior se agrega un proceso dialéctico que relaciona lo práctico con lo trascendente. Todos los Estados tienen como base una serie de elementos culturales que unifica a un pueblo a través de una comunión de valores y mitos. Esta comunión mítica<sup>4</sup> legitima los dere-

<sup>2</sup> Édgar Morin, *Pensar Europa* (Barcelona: Gedisa, 1988), 47.

<sup>3</sup> Robert Fossier, *La Edad Media. El tiempo de la crisis 1250-1520*, vol. III (Barcelona: Crítica, 1988) 408. Para tener una visión más amplia y bien desarrollada del pensamiento político medieval véase James Henderson Burns, *Histoire de la pensée politique médiévale* (París: PUF, 1993).

<sup>4</sup> Los mitos fundantes de los Estados pueden ser tan variados como el de Rómulo y Remo de la antigua Roma, y el del águila y la serpiente de los antiguos mexicanos, pero todos cumplen

chos de un pueblo a existir y dotarse de una institución de gobierno nacional y propia. La esfera cultural incluye también las distancias lingüísticas, que en las postrimerías de la Edad Media adquieren el rango de reivindicaciones nacionales. La dignificación de lenguas vulgares como el italiano, por ejemplo, se convierte en un elemento diferencial respecto del francés o el español, reforzando así las incipientes identidades nacionales. De hecho, el patriotismo “petrarquiano” —inspirador de Maquiavelo— es una mezcla de sentimientos antipapales y antifranceses combinada con una interpretación gloriosa —compartida con el restaurador de la efímera república romana, Cola di Rienzo— de un pasado que debe ser restaurado.<sup>5</sup> El “mito fundante” es un cimiento imprescindible para edificar el Estado nacional.

Las variantes culturales que van moldeando identidades en las diferentes comunidades permiten establecer la existencia de “naciones” o pueblos que al igual que los judíos de los textos bíblicos quieren su independencia y ocupar su territorio sin depender de un poder externo. El Estado, pues, se afirma como la cristalización de esta aspiración al erigirse como un poder frente a los otros Estados.

La primera expresión, y la más elemental, de la nueva institución política fue procurarse un sistema de seguridad (nacional) basado en la creación de un ejército. Una vez logrado, el primer reflejo es preservarla de los intereses y ambiciones de los otros poderes nacionales, subnacionales<sup>6</sup> y supranacionales. No es casual, como lo explica uno de los más calificados conocedores del absolutismo, que el primer impuesto “de ámbito nacional establecido en Francia, la *taille royale*, se recaudara para financiar las primeras unidades militares en Europa.”<sup>7</sup> En

---

la función cohesiva de establecer una versión sobre el origen de una nación y legitimar sus derechos territoriales.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Ettore Albertoni, *Historia de las doctrinas políticas en Italia* (México: FCE, 1986), 84 y ss.

<sup>6</sup> La afirmación de los Estados nacionales supone una lucha sorda, a menudo cruenta, de afirmación del poder real sobre la nobleza y los residuos feudales. Véase, por ejemplo, en España, la pugna entre la nobleza y la afirmación del poder estatal ya no sólo como encarnación principesca sino como expresión tecnoburocrática en la vida y lucha del Conde-Duque de Olivares. Gregorio Marañón, *El Conde-Duque de Olivares. La pasión de mandar* (Madrid: Espasa, 1998) y véase también la interesante compilación de John Elliot y Laurence Brockliss, coords., *El mundo de los validos* (Madrid: Taurus, 1999).

<sup>7</sup> Perry Anderson, *El Estado absolutista* (México: Siglo XXI, 1990), 27.

definitiva, el elemento emblemático de un Estado nacional es, desde su origen, su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto de otros competidores. La existencia de soberanías competitivas entre sí, dotadas de capacidad de hacer la guerra para defender o proyectar sus intereses nacionales, es el fundamento original del Estado. Maquiavelo escribía que un príncipe no debe tener otro objeto ni cultivar otro arte más que la guerra, el orden y la disciplina de los ejércitos, porque éste es el único arte que se espera ver ejercido por el que manda.<sup>8</sup>

Esta rivalidad permanente entre quienes encarnaban las soberanías de diferentes comunidades nacionales será el elemento distintivo de los absolutismos europeos y también el germen de su ruina. Las guerras, que se convertirían en el llamado “deporte” de los reyes, acabarían por minar el absolutismo convirtiéndolo en una tiranía. De hecho, la estructura de soberanías competitivas, como lo identificara Immanuel Kant, es un incentivo permanente para la guerra. Los artículos propuestos por el filósofo en 1795 cuestionan los pilares del Estado absolutista soberano. Consideremos algunos:

- a) Los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo, pues suponen una amenaza de guerra para otros Estados dada su disposición a aparecer siempre preparados para ella.

Debe notarse, empero, que este golpe a la institución emblemática del Estado (el ejército) no cierra el paso a la forma “Estado nacional”, ya que el autor incluye dos artículos claramente protectores de la soberanía de los menos poderosos:

- b) que ningún Estado independiente podrá ser adquirido por otro mediante herencia, permuta, compra o donación, y
- c) que ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro, pues ¿qué le daría derecho a ello?<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase Nicolás Maquiavelo, *El príncipe* (México: Gernika, 1994).

<sup>9</sup> Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua* (Madrid: Tecnos, 1998), 6-9.

Las dicotomías poder y deber, fuerza y derecho, como péndulo entre la paz y la guerra entre las naciones, están abiertas desde entonces. La cuestión de fondo es ¿cómo puede garantizarse la existencia soberana de Estados que maximizan sus intereses con un respeto a los otros, si el poder por naturaleza es relacional?<sup>10</sup>

En efecto, como lo han sugerido los teóricos realistas, la política internacional implica una lucha por el poder. “No importa —explica Morgenthau— cuáles son los fines últimos de la política internacional, el poder siempre será el objetivo inmediato.”<sup>11</sup> ¿Cómo salir de esa jungla dominada por los poderosos?

Las propuestas a lo largo de la historia para mitigar este “estado natural” han sido variadas, pero su común denominador es la edificación de un sistema de valores con el que comulguen todos los pueblos y unas instituciones que los respalden, a fin de evitar el conflicto de intereses. Este entramado de valores comunes supone, en sentido estricto, una pérdida o cesión de soberanía<sup>12</sup> en la medida en que se estrecha el margen de libertad para maximizar unilateralmente los intereses nacionales. La teoría sugiere que, siguiendo la fórmula “hobbesiana”, la pérdida de libertad supondría un mayor grado de seguridad, pero no siempre ha existido la disposición de los Estados a ceder soberanía para construir seguridad. Más adelante volveremos sobre este punto.

Recapitemos: si el siglo XVI nos lega la obra de arte estatal y la teorización soberanista, el siglo XVII aporta dos elementos de similar calado al pensamiento político y a la edificación de instituciones estatales modernas: la soberanía popular y el gobierno civil. La ilustración, como hemos visto en el caso de Kant, planteará de una manera muy clara desafíos al edificio nacional basado en el absolutismo, pero tal vez el gran dilema que pervive hasta nuestra época es el de universalismo *versus* soberanía.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> El poder no es una magnitud absoluta, sino relativa. El poder se tiene o se afirma siempre respecto de los otros.

<sup>11</sup> Hans Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz* (Buenos Aires: GEL, 1986), 41.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 367 y ss.

<sup>13</sup> Un buen ejemplo de los alcances y límites de esta dualidad es el planteado por Delannoi en su ensayo sobre Voltaire y Herder. Véase Gil Delannoi y Pierre André Taguieff, coords., *Teorías del nacionalismo* (Barcelona: Paidós, 1993), 19-36.

No entraremos, por ahora, en el detalle de esta dualidad, pero sí conviene poner de relieve que en el fondo está planteado el problema de la jurisdicción de las instituciones. La cuestión puede plantearse así: ¿hasta dónde llegan los derechos de los Estados y dónde empiezan los de la comunidad internacional en un sentido genérico? Éste es un problema secular del que difícilmente nos podemos sustraer; está en el corazón de la problemática del Estado moderno, pues la globalización en su modalidad de americanización se basa en el reconocimiento de valores que todos los Estados deben compartir (democracia, derechos humanos y libre comercio) o la formación de intereses superiores (como la conservación del planeta) que deben ser tutelados por la comunidad internacional, quedando el Estado nacional sin posibilidad moral de resistirse.

La edificación de un mundo en el que los valores “superiores” sean compartidos por los diferentes pueblos es una aspiración que comparten las corrientes de pensamiento más influyentes de los últimos dos siglos. La superación de los intereses inmediatistas y “mezquinos” de los Estados es señalada con frecuencia como la solución para arribar a una situación cualitativamente superior, en la que la humanidad, sin distinciones ni divisiones, comparta un universo de valores comunes. Estas visiones finalistas que contemplan un desenlace feliz del proceso histórico existen en las tradiciones de pensamiento marxista (la humanidad será feliz cuando el comunismo impere y el universalismo proletario rompa las murallas del egoísmo nacional); mientras que en el capitalismo priva la idea de que la democracia liberal, el consumo masivo y la existencia de una sociedad civil en su sentido clásico nos llevarán a un mundo ¿feliz? de consumidores globales.<sup>14</sup> Pero regresemos a la formación de los Estados.

## **Legitimidad y soberanía**

El proceso de formación de los Estados tiene también una vertiente jurídica. Para perpetuar e institucionalizar su dominación, los monarcas necesitaban encon-

<sup>14</sup> Hay análisis teológicos muy leídos en estos tiempos, como el de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Planeta, 1992).



trar dos elementos, uno es la razón del Estado y el otro la legalización de su título de legitimidad, esto es, conseguir, como lo planteara Carl Schmitt, casar lo fáctico con lo jurídico. El título de legitimidad explorará primero el derecho divino,<sup>15</sup> que implica la cesión directa de poder divino a un individuo para responsabilizarse del gobierno de su pueblo, sin requerir la mediación o interferencia del representante de Dios en la tierra. Más adelante se ensayaría la metafísica del poder popular. En cualquier caso, la esencia del Estado moderno, explica Bobbio,

tal como se viene construyendo con la formación de las grandes monarquías tras la disolución de la sociedad medieval, es la soberanía, es decir, el poder por encima del cual no existe ningún poder superior (*potestas superiorem non recognoscens*). Desde el punto de vista de la estructura formal del Estado las consecuencias de la soberanía, de esta *summa potestas* única y unitaria, ya sea de origen divino o de origen humano son: la reducción de todo derecho al derecho del Estado, a través de la gradual eliminación de los ordenamientos jurídicos inferiores y superiores al Estado; la reducción de todo derecho estatal a la voluntad del soberano.<sup>16</sup>

La soberanía será, en definitiva, la clave de bóveda de la existencia del Estado moderno o, en palabras de su primer teórico, “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República.”<sup>17</sup> Para elevarla a rango de poder original, la soberanía no es sólo absoluta y perpetua, sino indivisible, inalienable e imprescriptible. La operación de sellado no podía ser más perfecta en el plano teórico, pero en la práctica los soberanos sabían que todo poder —y el suyo por arropado de teoría y metafísica que estuviese no era la excepción— es relativo y, por lo tanto, se disminuye o afirma en función de otros poderes. Por eso, los Estados necesitan desde sus albores prosapia, pero también mecanismos de acción.

En efecto, el tener un título de legitimidad, como el conferido por ese poder superior y sólo responsable ante Dios y la historia, le dará al Estado absolutista la posibilidad de existir como entidad independiente, pero no lo dota de

<sup>15</sup> Véase John N. Figgis, *El derecho divino de los reyes* (México: FCE, 1942).

<sup>16</sup> Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos* (Madrid: Sistema, 1991), 28.

<sup>17</sup> Jean Bodino, *Los seis libros de la República* (Madrid: Tecnos, 1997), L. 1, 47.

aquello que Meinecke llamara “la máxima del obrar político.”<sup>18</sup> En otras palabras, el Estado nacional adquiere, con la soberanía, legitimidad para existir, pero carece de un elemento cardinal que guíe y legitime su acción.

Aunque la “patrística” había legado a las doctrinas políticas la existencia de un primer esquema, que permitía separar el carácter sagrado de la autoridad del rey y el valor del ejercicio de gobierno, como una misión definida que condicionaba el recto ejercicio del mando —un presagio de lo que sería el pacto de delegación, no de sumisión como diría Locke— y que contemplaba los fines de Estado como fines asumidos por el pueblo,<sup>19</sup> el absolutismo no tenía un límite claro y el pueblo no tenía derechos objetivables. Por ello el monarca requería que la sacralización del mito de origen se extendiera a la práctica de todos los días y que en la cotidianidad pudiera darse la anhelada convergencia entre fines del gobierno y fines del pueblo. En otras palabras, se trataba de crear una esfera trascendente que le diera majestuosidad y sacralidad a la actividad diaria del Estado.

## La razón de Estado

El “Leviatán” debía ser revestido de un ropaje sagrado que permitiera que las acciones extremas y más polémicas del ejercicio del poder tuvieran un recubrimiento de trascendencia. Esta categoría, que tan mala reputación ha ganado, es la razón de Estado. El término fue utilizado por primera ocasión por Giovanni Botero en 1589, y hace referencia a una concepción de la política que entiende que el interés del Estado es el criterio último de la acción política.<sup>20</sup> Como bien lo señala Jesús Reyes Heróles: “la razón de Estado, como núcleo ideológico a desarrollar, casi desde su aparición da lugar a prácticas de gobierno [...] Esta fuente pragmática, si bien elabora criterios en torno a hechos [...] en la mayoría de los casos [estos criterios] son resultado del intento de justificar lo fáctico [...]”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Véase Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna* (Madrid: CEC, 1997).

<sup>19</sup> Alessandro Passerin d'Entrèves, *Saggi di Storia del pensiero politico* (Milán: Franco Argeli, 1992).

<sup>20</sup> Véase Javier Peña, ed., *La razón de Estado en España* (Madrid: Tecnos, 1998).

<sup>21</sup> Jesús Reyes Heróles, *En busca de la razón de Estado* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1982), 36-37.

Revestir lo fáctico de legitimidad es la esencia de lo político en su expresión institucional. Las relaciones de poder en su estado natural se institucionalizan y proyectan cuando se encuentra una fórmula aceptable para la mayoría que edifique los principios constitutivos de una comunidad, es decir, aquéllos que todos los miembros de una sociedad están dispuestos a defender. Esta comunión entre Estado y sociedad se desarrollará plenamente con el avance de los ideales democráticos.

La democratización y la legalización del ejercicio del poder han sido dos constantes desde el siglo XVII hasta nuestros días. El Estado absolutista vio su poder dividido, incluso discutido, al encontrar un rival que le disputaba los derechos de propiedad de la soberanía y las condiciones del pacto de delegación. Si en la fórmula del derecho divino el *numen* daba el poder e iluminaba a su elegido haciéndolo metafísicamente responsable, las doctrinas contractualistas establecerían un contrato original según el cual el pueblo pasaba a ser el titular de la soberanía y delegaba esta potestad al Estado en condiciones específicas, respetando los elementos constitutivos de la sociedad y estableciendo como ley suprema a la Constitución, que fijaba límites, establecía mecanismos de funcionamiento y plasmaba de manera explícita el conjunto de objetivos nacionales.

La idea de contrato social y de pacto de delegación harán del derecho un elemento esencial<sup>22</sup> para el funcionamiento de las sociedades democráticas, pero el fundamento y la guía del Estado absolutista, esto es, la soberanía y la razón de Estado, serán adaptados naturalmente al contexto democrático y legal propios de las sociedades modernas, como fundamentos de la obra de arte renacentista.

La soberanía de origen popular hecha gobierno no abdicará de su derecho a ser independiente de poderes supranacionales, fuesen otros Estados o la Iglesia, como tampoco renegará de su supremacía y centralidad respecto de poderes subnacionales. Es más, una gran parte de los derechos de los pueblos se mezclan en ese crisol de ideología y religión que son los nacionalismos, fundamento ideológico inseparable de la formación de los Estados nacionales,<sup>23</sup> y será la “razón de Estado democrática” la que sublimará los objetivos permanentes y los cristalizará en una

<sup>22</sup> Véase el ensayo de Jürgen Habermas, “¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad?”, en *Escritos sobre moral y eticidad* (Barcelona: Paidós, 1991).

<sup>23</sup> Véase Hans Kohn, *Historia del nacionalismo* (México: FCE, 1949).

idea que legitima las acciones externas del Estado para engendrar una noción más potente: la seguridad nacional.

El orden mundial generado después de la segunda posguerra universaliza los ideales soberanistas y permite, a través de la descolonización, que prácticamente todas las naciones del mundo accedan a esta forma de organización política llamada Estado nacional. Este paisaje ha cambiado radicalmente desde la caída del muro de Berlín en 1989. Conviene, pues, identificar las continuidades y rupturas que se perciben en el contexto actual.

## **La globalización y la soberanía**

Las grandes transformaciones mundiales de la última década del siglo xx han sido objeto de múltiples análisis,<sup>24</sup> por lo que no habremos de describir en este espacio los elementos que componen el nuevo paisaje internacional. Desde cualquiera de las perspectivas que se analice la globalización,<sup>25</sup> hay una constante: la relativa obsolescencia del Estado tradicional y una tendencia muy marcada a la integración regional, a través de la construcción de instituciones supranacionales como la Unión Europea o la edificación de espacios de libre comercio, que de manera gradual van entrelazando un conjunto de problemáticas y valores compartidos, como sucede en Norteamérica.

La globalización y la idea de una gobernabilidad global descansan en dos supuestos que rompen la concepción tradicional de la soberanía como elemento diferenciador y segmentador de las comunidades nacionales: un conjunto de valores compartidos —democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos— así como una agenda de amenazas a la seguridad nacional que pondera el riesgo que unos Estados representan para otros y pone en el primer lugar de las prio-

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, el texto resultante del Coloquio de invierno, *La situación mundial y la democracia*, vol. 1 (México: UNAM-Conaculta-FCE, 1992); también James Petras, *Paradojas de un mundo en transición* (México: IMRED-SRE, 1993), así como la colección de ensayos coordinados por Pablo González Casanova y John Saxe-Fernández, *El mundo actual: situación y alternativas* (México: CEIICH, 1996).

<sup>25</sup> Octavio Ianni reagrupa y describe las diferentes visiones que hay sobre la globalización en su obra *Teorías de la globalización* (México: CEIICH-Siglo XXI, 1996).

ridades a nuevas amenazas y riesgos, como el crimen organizado y el terrorismo. Ambos fenómenos tienen la particular condición de no estar orgánicamente ligados a las formas tradicionales de los Estados nacionales y por ende no pueden ser contenidos de manera eficaz en los aparatos tradicionales de seguridad nacional.<sup>26</sup>

La nueva realidad mundial no presenta todavía contornos institucionales definidos. Las instancias supranacionales no son formalmente gobiernos, pero toman una cantidad de decisiones cada vez mayor, y las agendas económicas, ecológicas e incluso de seguridad que tradicionalmente formaban parte de una dinámica nacional, hoy se presentan imbricadas con problemáticas de otros países, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales.

Esta nueva, aunque todavía difusa, realidad nos obliga a pensar en otras categorías que permitan entender, con más precisión, lo que está sucediendo y lo que puede acontecer. En la esfera política práctica los esfuerzos gubernamentales no pueden restringirse a una óptica tradicional, sino que deben pasar por la negociación de condiciones para que la nueva arquitectura institucional que se va desarrollando a escala internacional sea lo menos desfavorable posible para sus intereses y se garanticen los objetivos plasmados en las Constituciones nacionales.

Como ha comentado Maurice Duverger, el problema toral de la construcción europea es que

Los ciudadanos europeos no disponen del elemento principal de la democracia que los americanos inventaron en 1789... para asegurar la transparencia de la Unión, sería indispensable establecer una codificación del conjunto de los textos que reglamentan, distinguiendo los elementos propiamente constituyentes, de los que corresponden a las leyes orgánicas u ordinarias, o incluso los reglamentos de aplicación. Los primeros podrían ser sintetizados bajo la forma de una Constitución clara, que sería sometida al Consejo europeo y al Parlamento para verificar la conformidad de los tratados que deberían ser interpretados con exactitud. Esta aclaración, que no tiene nada que ver con una reforma de las instituciones establecidas, serviría para destacar qué elementos necesitan una revisión, sin prever esta última

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, August Hanning, "La Unión Europea ante nuevas amenazas", *Política Exterior* XIII (verano-otoño de 1999): 153-162.

etapa. Se trataría de una puesta al día del pasado y del presente, y no de un esbozo del futuro. Si pudiésemos llevar a cabo un trabajo de este tipo en las demás organizaciones europeas, los ciudadanos interesados podrían ver más claramente a través de la espesa niebla que les rodea hoy.<sup>27</sup>

El problema central podría entonces resumirse de la siguiente manera: los Estados nacionales con soberanías excluyentes e intereses nacionales en pugna no parecen ser compatibles con el *zeitgeist* o espíritu de los tiempos, pero tampoco se ha avanzado lo suficiente para edificar las nuevas instituciones. Aun en Europa, donde se ha dado el mayor desarrollo de una arquitectura supranacional, “el déficit democrático” no ha podido subsanarse. El referéndum realizado en Francia en 2005 para ratificar la Constitución europea (y en el que ganó el “no”) frenó la posibilidad de que la Unión Europea diese un paso decisivo en esta etapa.

Para que el mundo sea gobernable dentro de los parámetros de la globalización económica, las comunidades nacionales deben reconocer la complejidad de los problemas que hoy se viven (desde la internacionalización de los gobiernos locales hasta la mundialización de los grupos criminales y terroristas), los múltiples factores que inciden en la conducción de los asuntos públicos (desde las ONG hasta las coaliciones fronterizas) y que se requiere de un nuevo arreglo político institucional ante la imposibilidad de contener los problemas económicos dentro de las fronteras nacionales. Reconocer esta dinámica de reubicación de los centros de decisión implica asumir nuevos valores y entender que la escala jerárquica cuya cima ocupaba el Estado nacional ha dejado de ser operante.<sup>28</sup>

El corolario de esta doble disposición es la abdicación parcial del ejercicio soberano de anteponer objetivos nacionales que obstruyan la consecución de los objetivos globales. Estos nuevos valores comunes van desde los derechos humanos hasta la conservación del medio ambiente, del patrimonio histórico y cultural y, por supuesto, incluyen la seguridad. Todas estas materias, que antaño

<sup>27</sup> Maurice Duverger, *La Europa de los hombres* (Madrid: Alianza, 1994).

<sup>28</sup> Véase James N. Roseneau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance* 1 (1995): 13-43.

estaban bajo la potestad del Estado soberano, hoy se asumen crecientemente como asuntos de jurisdicción regional y en algunos casos mundial. El problema, en consecuencia, es que no sólo se globaliza la inquietud, sino que la tutela sobre estos asuntos pasa a ser de jurisdicción supranacional, generando así una serie de fricciones entre los celosos guardianes de la soberanía y las nuevas formas de intervenir en los asuntos internos de los países, santificadas con fórmulas tan inestables como el llamado “derecho de injerencia.”<sup>29</sup>

Ahora bien, la transferencia de competencias gubernamentales a instancias supranacionales no es un problema sólo administrativo, orientado a atender de una manera más eficiente la problemática que la globalización hace surgir, es básicamente un problema político y, para ser más precisos, de filosofía política. Todas las formas de organización política que ha conocido la historia han tenido una modalidad despótica y otra democrática.

### **¿Es compatible la democracia con la globalización?**

La *polis* ateniense, por ejemplo, era la faceta virtuosa del despotismo oriental o posteriormente la señoría. Las monarquías absolutistas, que como hemos visto fueron las forjadoras y madres del Estado nacional, devinieron repúblicas democráticas o monarquías constitucionales. El gran reto en estos tiempos en que la política se decide en el ámbito global, pero con un alto nivel de centralismo, es —como ha dicho Duverger— convertir la forma postimperial en una forma comunitaria supranacional más democrática, en la que se armonicen la diversidad de enfoques e intereses con la necesidad de establecer límites al más puro de los realismos. Veamos primero el problema de la concentración de poder.

Hemos dicho que la globalización, como gran fenómeno, ha sido estudiado desde diferentes ángulos, pero una plataforma mínima de análisis sugiere que dicho movimiento no es producto del azar, sino un proyecto planetario auspiciado

<sup>29</sup> Se ha vuelto común el uso de esta expresión en la prensa y en diversos documentos oficiales y académicos, véase por ejemplo Tony Smith, “In defense of intervention”, *Foreign Affairs* 73, no. 6 (noviembre-diciembre de 1994): 34 y ss.

por la potencia hegemónica. Para quien tuviera alguna duda, en la mitad de los años noventa Newt Gingrich lo afirmaba sin cortapisas:

Sólo Estados Unidos puede dirigir el mundo. Estados Unidos sigue siendo la única civilización global y universal en la historia de la humanidad. En menos de 300 años, nuestro sistema de democracia representativa, libertades individuales, libertades personales y empresa libre ha puesto los cimientos del mayor *boom* económico de la historia. Nuestro sistema de valores es imitado en el mundo entero. Nuestra tecnología ha revolucionado la forma de vida de la humanidad y ha sido la principal fuerza *impulsora de la globalización*. Hoy, nuestras Fuerzas Armadas están destacadas por todo el mundo a petición de los Gobiernos que las acogen, no como subyugadores, sino como defensores del deseo de libertad, democracia y libre empresa de esos Gobiernos y sus pueblos. ¿Qué otra civilización ha conseguido tal dominación mundial sin represión? Estados Unidos es la única nación lo suficientemente grande, lo suficientemente multiétnica y lo suficientemente comprometida con la libertad como para dirigir. El hecho de que en esta sociedad exista un enorme nivel de oportunidades a la vez que la disposición a trabajar unidos resulta sorprendente para un mundo enfangado por el odio étnico y los derramamientos de sangre.<sup>30</sup>

Esta retórica, que parece delirante por momentos, entra en consonancia con la concepción tradicional de la seguridad nacional estadounidense plasmada en las sucesivas versiones de la Estrategia de Seguridad Nacional y que de manera general se funda en cuatro pilares principales:

- a) la aceptación del liderazgo estadounidense por parte de un número cada vez mayor de países,
- b) la adopción de la economía de mercado como forma de organización de su economía,
- c) la democracia liberal como forma de organización de su vida política, y
- d) la garantía de un poderío militar que respalde sus intereses en el mundo.

<sup>30</sup> Newt Gingrich, "Estados Unidos y los desafíos de nuestro tiempo", *El País*, 4 de febrero de 1995.



Como todo discurso político está plagado de dobleces. La primera trampa del discurso globalizador es que Estados Unidos, su principal auspiciador, sigue razonando como Estado tradicional que maximiza su soberanía y su razón de Estado. Por ello, tanto en documentos gubernamentales como académicos, el tema del poder aparece claramente establecido desde una óptica de maximización de los intereses nacionales de Estados Unidos. Por ejemplo, en un texto muy interesante, previo a 2001, Brzezinski<sup>31</sup> comprueba la supremacía de su país en los cuatro ámbitos decisivos del poder global: en el militar su alcance global es inigualado; en el económico siguen siendo la principal locomotora del crecimiento global; en el tecnológico mantienen un liderazgo mundial y en el cultural —pese a mostrar cierto grado de tosquedad— disfrutan de un atractivo que no tiene parangón. Sin embargo, hay un punto que vale la pena analizar y es que uno de sus fundamentos, la democracia pluralista regida por el derecho, presenta algunas rendijas en el propio diseño institucional de la potencia que otros países podrían aprovechar en su beneficio, situación que en México debería ser analizada con mayor detalle.

A causa de esos factores nacionales, el sistema global estadounidense pone énfasis en la técnica de cooptación de las elites gobernantes, fenómeno especialmente claro en México.<sup>32</sup> El coloso ejerce su dominación, comenta el citado autor, a través del ejercicio indirecto de influencia sobre elites extranjeras dependientes, mientras que obtiene grandes beneficios a partir del atractivo que representan sus principios democráticos, sus instituciones y su dominación cultural.

Los estadounidenses, a diferencia de lo que ocurría con los imperios anteriores, pregonan que el nuevo sistema global no es una pirámide jerárquica en un sentido tradicional. Estados Unidos está situado —dice el que fuera consejero de Seguridad Nacional de James Carter— en el centro del universo interconectado,

<sup>31</sup> Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial* (Barcelona: Paidós, 1998).

<sup>32</sup> Que los estudiantes de posgrado se concentren fundamentalmente en Estados Unidos es uno de los recursos más tradicionales de cooptación de elites. Según informes de Conacyt, por ejemplo, en 1997, 43 por ciento de las solicitudes de beca estaban orientadas a realizar estudios en ese país y en la asignación de becas el porcentaje subía ligeramente (48 por ciento). La hegemonía estadounidense en lo referente a las preferencias de los posgraduados de alto nivel contrasta con los porcentajes de quienes eligen formarse en Canadá, Francia, Reino Unido y España que es de 7, 5, 24 y 14 por ciento, respectivamente.

en el que el poder se ejerce a través de la negociación constante, el diálogo, la difusión y la búsqueda del consenso formal pese a que, en el fondo, se origine en una fuente: Washington D. C., combinado con los siguientes elementos:

- a) Un sistema de seguridad colectiva dominado por una visión hegemónica
- b) Cooperación económica regional desigual
- c) Procedimientos que hacen hincapié en la toma de decisiones por consenso, aunque dominada por Estados Unidos
- d) Una preferencia por la participación democrática en el contexto de alianzas clave
- e) Una rudimentaria estructura constitucional y judicial global

Los debates sobre la forma más equitativa y racional de construir una comunidad global basada en una mayor confianza y en objetivos compartidos de seguridad, paz, desarrollo y prosperidad se vieron súbitamente frenados por la reacción estadounidense a la crisis desatada por los ataques terroristas a las Torres Gemelas y al Pentágono.

## **La reacción soberanista de 2001**

Después del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos recibió de la comunidad internacional manifestaciones solidarias y de franca consternación. Nunca en la historia reciente un suceso relacionado con el terrorismo había indignado tanto a los gobiernos y a la opinión pública de todo el planeta. Sus aliados no vacilaron en condenar los atentados. Países con ideales lejanos al modelo estadounidense, como China y Cuba, enviaron también sus condolencias. Rusia, una antigua competidora, se unió al luto.

Jamás una potencia herida había tenido una mejor oportunidad de replantear —desde el estatus de la autoridad moral y de un poder económico y militar sin contrastes— las bases de una nueva arquitectura de seguridad internacional. Ni siquiera el triunfo de la guerra fría, una década antes, había provisto a Estados Unidos de una ocasión similar. La campaña en contra del terrorismo inter-

nacional abría un inmejorable camino para imaginar y definir, en el contexto de la ONU, los mecanismos más eficaces para la contención de ese mal y, sin duda, abordar otros temas de la agenda de seguridad que pudiesen tener una relación causal o algún tipo de concomitancia con los factores del terror.

Por su propia naturaleza, el fenómeno terrorista se puede caracterizar como un problema subnacional y supranacional. Sus efectos devastadores entre civiles, además de su potencial destabilizador, lo convierten en un peligro desde el que, en principio, se posibilita la concertación de una gama incontable de apoyos. Ningún gobierno formalmente instituido, ninguna corriente ideológica de estirpe democrática es capaz de sostener la práctica del terror como un estilo de persuasión. Muchos observadores suponían entonces que no resultaría tan complicado lograr la legitimidad necesaria para combatirlo con las estrategias adecuadas.

Después de varios años de desgaste y dos guerras convencionales contra sendos Estados nacionales (Irak y Afganistán), no se han colocado los cimientos de algo semejante a una *pax americana*, que sobre la base del liderazgo de la potencia pueda construir un mundo más seguro. Por el contrario, hemos entrado en un proceso de desgaste y de desconfianza en las estructuras multinacionales de deliberación y de toma de decisiones.

Las críticas que el presidente George W. Bush ha lanzado a la Organización de las Naciones Unidas han sido muy desafortunadas y sólo han desgastado su propia credibilidad. Las invectivas del presidente eran, en principio, para consumo interno. El 23 de febrero de 2003, en vísperas del segundo informe de Hans Blix al Consejo de Seguridad sobre la situación en Irak, George W. Bush pronunció un discurso revelador ante sus tropas en Jacksonville, Florida. En esa diatriba, insistía en que la ONU era, exclusivamente, una instancia de deliberación y no de toma de decisión para enfrentar a un monstruo de mil cabezas como el terrorismo. El discurso, sin embargo, no se quedó solamente en la Unión Americana; para la opinión pública mundial y la comunidad de naciones su efecto resultó demoledor.

Es probable que la gran paradoja de nuestros tiempos consista en descubrir que el gran éxito del fundamentalismo islámico no lo constituyó el fatídico 11 de septiembre de 2001 ni tampoco el 11 de marzo de 2004 en Madrid y mucho menos el 7 de julio de 2005 en Londres. Su principal éxito se basa en tres elementos que han debilitado el sistema internacional.

El primero es demostrar que en la Casa Blanca no se valora la historia y que la acción bélica sobre Irak desató como era previsible un odio sin precedentes.<sup>33</sup> El ataque a Irak radicalizó a miles de jóvenes musulmanes y sembró en su corazón la semilla del resentimiento contra Estados Unidos y Occidente. El fundamentalismo está reclutando con mayor facilidad a sus seguidores y se ha transformado en el principal factor de inestabilidad. El sueño de un Islam pacífico, en cohabitación con Occidente, es una asignatura pendiente en el arranque del siglo.

El segundo es la exhibición de la ineficacia de los aparatos de seguridad e inteligencia estadounidenses. El costo de esta debilidad ya lo está pagando el mundo entero y de manera muy especial el liderazgo de Estados Unidos. Durante décadas se creyó que no se movía la hoja de un árbol sin que la CIA se enterase. Hoy queda claro que es posible planear un atentado de extraordinaria magnitud, resistir un bombardeo y esconder a un hombre durante varios años sin que esa institución logre hacer nada significativo para detenerlo.

El tercero consiste en que Estados Unidos no evaluó los costos de su obstinación contra Irak. La comunidad internacional favorece la lucha antiterrorista —prueba de ello fue el apoyo a esa nación en su guerra contra Afganistán— mas no de cualquier manera ni a cualquier precio, pues la guerra ha sido ruinoso en todos los sentidos.

Por otra parte, es probable que el fundamentalismo realice un balance positivo de su actuación. No sólo agredió al país más poderoso del orbe y ha conseguido golpear otras capitales occidentales con éxito, su triunfo principal consiste en el daño que ha causado a un sistema internacional que le era totalmente funcional a la potencia hegemónica después de la guerra fría. El radicalismo islámico verá con satisfacción el que Estados Unidos empiece a desconfiar de sus aliados y de sus socios, con lo cual el fundamentalismo y los enemigos de Occidente se unificarán aún más. Cabe especular sobre la formación política de Osama Bin Laden y sugerir que además de *El Corán* haya leído a Maquiavelo, pues hasta ahora ha alcanzado dos metas que el florentino aplaudiría a rabiar: dividir a su enemigo y conseguir el apoyo de sus bases.

<sup>33</sup> Véase el artículo de Fouad Ajami, "Iraq and the Arab's Future", *Foreign Affairs* 82, no. 1 (enero-febrero de 2003).

La forma en que el Consejo de Seguridad de la ONU y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fueron presionados por una política unilateral de la potencia ha hecho patente que no existen las condiciones de ecuanimidad, respeto mutuo y comprensión de los problemas comunes y de cada uno de los integrantes del sistema internacional. Tampoco existe la voluntad para desarrollar con una óptica de beneficios compartidos, un sistema sustentable de seguridad que incluya las esferas nacionales y el ámbito internacional.

Nos encontramos en un escenario en que el gobierno de Estados Unidos deja pasar la oportunidad de encauzar hacia el derrotero de soluciones políticas el debate sobre la seguridad en estos primeros años del siglo XXI.<sup>34</sup>

La visión fragmentaria, en parcelas de poder o de influencia de cada uno de los países, limita la expansión y fortaleza de la agenda de seguridad mundial.

Una visión sistémica de las agendas de seguridad, así como del desarrollo de las sociedades contemporáneas facilitaría un acercamiento más directo, una aproximación más precisa a la problemática, lo que podría favorecer —acaso sea obvio decirlo— más intercambios y acuerdos en la comunidad internacional para desahogar las agendas de paz y seguridad.

Embozado en razones pragmáticas el reduccionismo de la potencia ha colocado a las drogas y el terror como los incisos más urgentes de la agenda de seguridad, incluso ha estrechado el ángulo de lectura de tales problemáticas.

Es imposible negar que la comunidad internacional coincide en la necesidad de terminar con el terrorismo. Los desacuerdos en cuanto a los orígenes del problema y, sobre todo, las acciones para neutralizarlo, marcan las diferencias que van ampliando las distancias y la incomprensión. A partir de esta creciente incomprensión se abre un terreno fértil para la desconfianza entre países aliados. Ejemplo de ello son los disensos acerca de la crisis de Irak que han fracturado a organizaciones tan cohesionadas históricamente como la OTAN.

<sup>34</sup> Según Nye, muchos soberanistas en Estados Unidos “creen que su país no tiene que aceptar las mismas normas que los demás porque nadie puede obligarlo a hacerlo; y además tiene sus normas que son las más importantes. Pero esto —concluye Nye— produce el rechazo a la hegemonía estadounidense por parte de países que, por lo demás, aceptan nuestras ideas, lo cual se suma a nuestra incapacidad de lograr todos nuestros objetivos en solitario”, Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano* (Madrid: Taurus, 2003), 25.

En la bibliografía especializada se perciben también abismos enormes en la caracterización de la problemática actual. En términos generales se distinguen cuatro líneas de interpretación de los orígenes del terrorismo y las medidas que se deberían tomar para frenarlo.

La primera es la matriz interpretativa propuesta por Samuel Huntington,<sup>35</sup> “el choque de civilizaciones”. En términos esquemáticos, esta línea analítica advierte que el conflicto cultural y religioso reemplazó al conflicto ideológico Este-Oeste propio de la segunda posguerra. El choque de civilizaciones explicaría el auge de las organizaciones terroristas y su alto nivel de sofisticación.

La segunda no tiene un autor emblemático como la anterior, pero ha sido planteada en diversas publicaciones especializadas. Sostiene que para entender el fenómeno terrorista es necesario ahondar en las causas más profundas que empujan a la gente a los extremismos, como las desigualdades sociales y las asimetrías generadas por una globalización francamente darwiniana.<sup>36</sup>

La tercera línea de interpretación pone énfasis en la radicalización de ciertos grupos, sobre todo en los países árabes, en abierto rechazo a la política estadounidense en Medio Oriente. Estudios de caso sobre algunos de los grupúsculos terroristas más violentos sugieren que la política estadounidense de apoyo a Israel, así como la hostilidad hacia Irak, han desencadenado los demenciales ataques terroristas de los últimos años. En esta línea deben citarse las biografías de Carlos<sup>37</sup> y de Osama Bin Laden<sup>38</sup>. En estos casos, la política estadounidense jugaría el papel de precipitadora de un fenómeno religioso-ideológico que han aprovechado, de manera muy hábil los grupos fundamentalistas. Lo que Samir Amin ha calificado, con mayor propiedad, como el *islam político*, que promueve la guerra santa o *Yihad*.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Véase Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Nueva York: Touchstone, 1997).

<sup>36</sup> Es interesante la reflexión sobre la forma en que la violencia de los ejércitos ultramodernos se enfrenta a los guerreros tradicionales, al respecto véase a Robert Kaplan, *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros* (Barcelona: Ediciones B, 2002), de manera muy especial el capítulo X: “La China de los reinos guerreros y la autoridad global”.

<sup>37</sup> Véase David Yallop, *Hasta los confines de la Tierra* (México: Planeta, 1993).

<sup>38</sup> Véase la biografía de Yossef Bodansky, *Osama Bin Laden: el hombre que le declaró la guerra a Estados Unidos* (Madrid: Aguilar, 2001).

<sup>39</sup> Véase Gilles Kepel, *La yihad* (Barcelona: Península, 2001).

Existe una sublínea de interpretación más intuitiva que estudiada, que lleva a establecer una causalidad entre los apoyos que las agencias de inteligencia de Estados Unidos han dado a grupos irregulares que posteriormente se han independizado para volverse contra sus antiguos amigos americanos. Un caso claro son los talibán, producto de la radicalización ideológica y el entrenamiento de fuerzas irregulares para combatir a los soviéticos.<sup>40</sup>

La cuarta línea sugiere buscar en el nihilismo la respuesta al fenómeno del terror.<sup>41</sup> Según los defensores de esta tesis, gran parte de los actos terroristas que han desencadenado crisis internacionales, como el asesinato en Sarajevo del archiduque Francisco Fernando que precipitaría la primera guerra mundial, se explican por el nihilismo de algunos grupos minoritarios.

Cuatro líneas de interpretación de las cuales se desprenden distintas políticas de contención del fenómeno. Al no concertarse acuerdos sobre las causas del terrorismo, resulta más complicado profundizar en estrategias multilaterales para enfrentar y eliminar el fenómeno.

Joseph Nye reconocía que la perspectiva estadounidense respecto del terrorismo no es compartida por muchos aliados europeos. La idea misma de una “guerra” les parece aberrante.<sup>42</sup> Ello se debe a que varios países del viejo continente han combatido el terrorismo sin renunciar al régimen de libertades y sin utilizar a las fuerzas armadas. Para muchas sociedades europeas el trabajo coordinado de la policía y de los servicios de inteligencia resulta suficiente. Concesiones al Estado de derecho en el tratamiento de arrepentidos o delatores o quizá un trato más severo a los presos de las organizaciones terroristas, pueden ser métodos adecuados para no llegar a esa suerte de “teología de la seguridad” profesada por el gobierno estadounidense, que tiene fricciones con el régimen de libertades porque altera la vida de los ciudadanos y vulnera su esfera privada al dotar de competencias extraordinarias a los órganos de seguridad para intervenciones clandestinas de las comunicaciones, e instaurar cárceles y tribunales especiales de dudosa raigambre democrática.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Véase la monografía de Ahmed Rashid, *Los talibán* (Barcelona: Península, 2000).

<sup>41</sup> André Glucksman, *Dostoïevsky à Manhattan* (París: Robert Laffont, 2002).

<sup>42</sup> Joseph Nye, “El terrorismo se ha modernizado”, *Reforma*, 25 de febrero de 2003.

<sup>43</sup> Véase mi trabajo sobre el dilema entre libertad y seguridad, en María Cristina Rosas, *Cuando el destino nos alcance. Terrorismo, seguridad y democracia* (México: UNAM, 2002). Véase también el informe

## La soberanía en el mundo global

En un plano formal, los “Estados” siguen siendo las unidades básicas del sistema mundial, pero muchas de sus competencias han pasado a formar parte de eso que expresivamente se ha llamado la agenda interméstica. ¿Cómo convive una tendencia a vaciar de contenido la noción tradicional de soberanía con otra globalizadora y unificadora en el plano supranacional? Es verdad que muchos aspectos de la agenda nacional hoy se deciden simultáneamente dentro y fuera de las fronteras, sin embargo, los Estados conservan algunas de sus capacidades, por ello deben definir sus prioridades estratégicas y utilizar sus estructuras para enfrentar las amenazas y sortear las presiones hegemónicas en función de la dureza y flexibilidad del poderío estadounidense.

El gran reto que hoy enfrentan los gobiernos nacionales, entre ellos el de México, consiste en convivir con las presiones hegemónicas sin perder la especificidad de la agenda nacional. La adaptación de las políticas económicas y las de seguridad a los cánones establecidos por Estados Unidos debe ser compatible con las prioridades nacionales. Hoy México no corre el riesgo de una invasión extranjera, pero sí vive bajo la presión constante de que la prioridad sea siempre la agenda norteamericana. Lowenthal explica claramente el problema:

Uno de los grandes retos de los Estados Unidos hoy y en un futuro previsible es vislumbrar, aprobar y poner en práctica planteamientos que puedan comprometer a gobiernos latinoamericanos y a actores no gubernamentales para ayudar a gestionar los problemas continuos que están en el meollo de las relaciones interamericanas contemporáneas, pero que no pueden ser abordados con éxito mediante políticas unilaterales de los Estados Unidos. La esencia, calidad y textura de muchas de las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica a principios del siglo XXI estarán configuradas a partir de que se puedan trazar y poner en práctica políticas efectivas e internacionalmente cooperativas para abordar estas cuestiones intermésticas, y de

---

de Human Rights Watch sobre los derechos humanos en Estados Unidos, en <[www.hrw.org/us/usdom/php](http://www.hrw.org/us/usdom/php)>.



que estas políticas puedan ser sustentadas, no sólo en los EE.UU. sino en cualquier parte del continente americano, sobre todo en los países más cercanos a los Estados Unidos.<sup>44</sup>

Como aspiración no estaba mal, pero la realidad es que se ha avanzado poco por esta senda. En este inicio de siglo coexiste la soberanía de Estados con la creación de instancias supranacionales. Los partidarios de la integración supranacional abogan por la doctrina de ceder soberanía para construir nuevas instituciones que reflejen la intersección de intereses entre los entes políticos, de la misma manera que se integraron las grandes federaciones. Los críticos de esta tendencia ven en la cesión de soberanía un acto claudicante del Estado nacional.

En los Estados federales el tema de la doble soberanía se ha planteado desde sus orígenes. ¿qué elementos de su propia capacidad de gobernarse pueden ceder para formar un gobierno nacional que garantice viabilidad histórica? Ésta fue la pregunta primigenia de las entidades federativas al momento de encarar la formación de una estructura superior. La respuesta se encuentra en las competencias exclusivas de la Federación entre las que evidentemente figuran la defensa nacional, la política exterior y la emisión de moneda que se plantean como los elementos emblemáticos del Estado nacional.

Como se explicaba en el primer capítulo, para México la globalización no ha sido un proyecto al que de modo deliberado nos hayamos adherido, sino un hecho natural al que no tuvimos más remedio que engancharnos. Lo que distingue nuestra inserción a la globalización con respecto de la potencia hegemónica, es que ésta llega con un proyecto definido a la coyuntura actual, mientras que México llega a la globalización por inercia o por rebote. Nos adaptamos a ella no por voluntad sino por necesidad. El diagnóstico que planteaba Carlos Salinas de Gortari casi al tiempo en que caía el muro de Berlín resulta todavía revelador de esa sensación de estar llegando tarde a la cita con la historia:

El cambio es, también, inevitable. México y las demás naciones del mundo están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida in-

<sup>44</sup> Abraham Lowenthal, "La agenda interméstica", *Este País*, no. 99 (junio de 1999).

ternacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales. Estas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una Nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo; acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima. No nos engañemos, en el mundo de hoy el reto a la soberanía de las naciones es formidable. Pero los mexicanos podemos, con sentido crítico, con anticipación informada, con los cambios pertinentes en nuestro sistema de producir y hacer política, pero sobre todo, con patriotismo y talento, hacer del reto una oportunidad, de la amenaza una nueva vida de unidad. El cambio no sucederá mañana. Se está dando ya, aquí y ahora. Por nuestra historia, por lo que hemos sido capaces de enfrentar y resolver en el pasado, sabemos que la nuestra es una Nación que no se doblega, que está segura de los valores, las tradiciones y la cultura que la identifican y que, por eso, no le teme al cambio. Para que éste le sirva a México deberá servir a fines y realizarse por medios decididos por los mexicanos; ser conducido por nosotros y para nuestro beneficio y el de las generaciones que nos sucederán. El cambio será un ejercicio de soberanía, será un proceso democrático, será un compromiso popular, será un acto de libertad y desembocará en la justicia.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1989), xi-xii.

Tanta “clarividencia” y retórica no desembocaron, sin embargo, en un diseño institucional deseable para manejar esa complejidad ni tampoco para la formulación y jerarquización de los intereses nacionales en el nuevo contexto. Ni siquiera el TLCAN como aspiración se formula en ese discurso como un objetivo mexicano.

La cesión de competencias al exterior se convierte en un proceso dictado por las circunstancias y no por una estrategia racional ampliamente debatida por la opinión pública. En otras palabras, la decisión sobre el curso de acción que se debe tomar en temas cruciales considera crecientemente elementos y actores situados fuera de las fronteras nacionales.

La integración “silenciosa” ocurre paulatinamente en diversas materias administrativas y se procesa en grupos de trabajo binacionales que trabajan a puerta cerrada y con criterios técnicos. En un amplio abanico de asuntos que requieren de mecanismos de coordinación binacional o multinacional, la práctica común es la creación de comisiones o comités especializados (compuestos por técnicos y diplomáticos) que adoptan decisiones vinculantes que restringen las políticas nacionales a un hecho consumado. En esta situación particular, el poder de decisión queda en una zona indefinida cuyo punto medio podría ser el consenso, pero casi siempre es la aplicación de una política realista en donde los intereses nacionales del más fuerte se superponen a los puntos de vista del otro país. Los grupos binacionales son negociadores en una primera fase y, en una segunda, sintetizadores de lo posible y lo viable. El resultado es la creación de redes que negocian y despachan los asuntos públicos con criterios de funcionalidad supranacional, creando híbridos como las agendas *intermísticas*, en donde lo nacional y lo internacional han dejado de tener fronteras definidas.

Según Maurice Duverger, esta forma de gobierno corresponde a la toma de las grandes decisiones por parte de comités técnicos o diplomáticos que ocupan los espacios supranacionales, en lugar de residir en los gobiernos depositarios de las soberanías nacionales. Las grandes decisiones en la Europa Comunitaria, explica Duverger, han sido delegadas a comisiones y comités, alejando la esencia democrática de participación de los ciudadanos en el diseño de su futuro.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Maurice Duverger, *La Europa...*

El desplazamiento de las zonas de decisión a estas instancias rompe, como es evidente, con tres elementos fundamentales de la acción gubernamental en un ámbito soberano: la responsabilidad ante un electorado, la división de poderes y los restantes mecanismos de control previstos en las constituciones. De este modo, se amplía la distancia entre el ciudadano y la toma de decisión gubernamental.

El gran tema es definir en los próximos años si la integración progresiva llegará incluso al desdibujamiento completo del Estado. Esto ha merecido diferentes reflexiones por parte de autores de gran circulación, como Paul Kennedy, quien textualmente plantea: “Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer el actor autónomo clave en los asuntos políticos e internacionales durante los últimos siglos parece estar no sólo perdiendo control e integridad, sino la clase equivocada de unidad para hacer frente a las nuevas circunstancias.”<sup>47</sup>

Por su parte, Anthony Giddens entiende el asunto de la siguiente manera: “Los procesos globalizadores han transferido poderes de las naciones al espacio global despolitizado. Pero, como en cualquier otro entorno social, o incluso en mayor medida dada su importancia universal, este espacio nuevo necesita regulación, la introducción de derechos y deberes ‘ubi societates, ibi ius’, donde hay sociedad, debería haber leyes.”<sup>48</sup>

## **México ante las nuevas realidades**

México requiere de un nuevo concepto de seguridad nacional que abarque los elementos emergentes y responda a las amenazas y a las presiones hegemónicas. Debe, igualmente, poder contestar las siguientes preguntas: ¿Qué elementos del proyecto nacional se consideran vitales para nuestra supervivencia como comunidad nacional ahora y en el futuro? ¿Cuál es el papel que México quiere jugar en el nuevo escenario mundial teniendo en cuenta el determinismo geográfico y

<sup>47</sup> Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI* (Barcelona: Plaza & Janés, 1993), 169.

<sup>48</sup> Alberto Tita, “Globalisation: A new political and economic space, requiring supranational governance” (mimeo, Università Cattolica del Sacro Cuore, 1998): 2.

nuestros márgenes de maniobra? ¿Qué elementos podrían perturbar, entorpecer u obstaculizar la consecución de los objetivos nacionales?

Las respuestas no serán, es obvio, unívocas, pero es necesario acumular consensos que fortalezcan la conducción de la nación y no la dejen a la deriva en un momento en que está sobre la mesa la redefinición de temas tan sensibles como la relativa obsolescencia del Estado nacional y la soberanía limitada.

La idea de seguridad nacional en su sentido más general está relacionada con un proceso de consecución de objetivos compartidos por la comunidad en su conjunto, que se plasman en lo que se llama el proyecto nacional. Redefinir los contornos del proyecto nacional mexicano es condición previa para ampliar los contenidos de la seguridad nacional mexicana. El proyecto nacional puede modificarse por cuatro vías:

- 1) una revolución que refunde el pacto nacional,
- 2) un desplome de una forma de organización nacional,
- 3) un cambio en la escena internacional o
- 4) una sucesión de reformas pactadas que originen modificaciones cualitativas a los objetivos nacionales.

En México la modificación del proyecto nacional definido en la posrevolución se debe principalmente, como lo explicábamos en páginas anteriores, a un cambio en la escena internacional (el ascenso de la globalización), pero también ha sido determinado por un desgaste de la forma de organización económica, política y social que ha dado lugar a una sucesión de reformas.

La orientación de la política nacional proviene entonces de una necesidad de adaptación interna y externa, mucho más que de un proyecto y una estrategia deliberados. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, se debilita la capacidad de convocatoria y adhesión a dicho proyecto.

Entre los intereses vitales del país está el generar un consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente, que en estos momentos no parece ser tomado con la seriedad y la profundidad que el asunto merece. Como ha comentado recientemente Anthony Giddens, “el Estado fuerte solía estar bien per-

trechado para la guerra. Hoy día debe significar algo distinto: una nación fuertemente segura de sí misma para aceptar los nuevos límites a la soberanía.”<sup>49</sup>

México, por ejemplo, ha aceptado la agenda planteada en las sucesivas Cumbres de las Américas, pero no ha definido aún un techo claro a la dinámica integradora que establezca hasta dónde vamos a llegar por esta vía. Tampoco se ha hecho un esfuerzo significativo por desarrollar una arquitectura institucional que tutele las competencias soberanas que progresivamente son cedidas al exterior.

La redefinición del concepto de seguridad nacional pasa por replantear lo que significa la soberanía en un mundo globalizado. Sin un acuerdo en este nivel, la comunidad nacional puede desgarrarse en un debate entre integradores y conservadores de la soberanía que sólo nos lleve a un callejón sin salida. Vista en forma global, la integración de espacios e instituciones supranacionales es una tendencia sobre la cual se debe conseguir un pacto político que establezca simultáneamente límites, calendarios y salvaguardas al proceso de cesión de competencias soberanas. En este escenario de tendencias integradoras, de redefinición de la soberanía y, por ende, de los contenidos de la seguridad nacional, México está forzado a abrir un debate sin prejuicios sobre los alcances de la dinámica integradora y todo lo que esto conlleva, para así definir su posición en el nuevo contexto mundial.

Si la soberanía es un concepto en plena mutación, es comprensible que los conceptos que van asociados a ella, como la seguridad nacional, deban reformularse para ser compatibles con el entorno internacional. Es inadmisibles, sin embargo, que nos dejemos arrastrar por la corriente sin definir explícitamente objetivos propios en un asunto tan delicado como la cesión de competencias soberanas para garantizar la seguridad regional. México debe formular de manera abierta una nueva agenda de inteligencia estratégica y determinar cuáles son los factores que ahora o en el futuro pueden entorpecer la consecución de los objetivos nacionales.

La inteligencia estratégica es hoy por hoy un asunto que ningún Estado moderno puede ignorar. Los Estados que carezcan de los espacios para reflexionar sobre sus prioridades geoestratégicas, los proyectos de otros Estados, las

<sup>49</sup> Anthony Giddens, *La tercera vía* (Madrid: Taurus, 1999), 154.

debilidades y las vulnerabilidades propias, así como sobre las oportunidades que ofrece el entorno, están destinados a ver que su relevancia como miembros de la comunidad internacional se reduce, con el consiguiente deterioro de su capacidad de influencia.

Por estas razones, resulta crucial analizar los contenidos del concepto de seguridad nacional y considerar su puesta al día, así como su ensamblaje con las nuevas agendas bilaterales, regionales, hemisféricas y globales, temas que desarrollaremos en los siguientes capítulos.





# La seguridad nacional en México

---

El concepto de seguridad nacional todavía resulta polémico en México. Las connotaciones políticas e ideológicas que se han ido sedimentando en él no facilitan un debate constructivo en un momento en que por lo menos cuatro factores concurren para hacer un replanteamiento general:

- 1) el final de la guerra fría,
- 2) la transición política hacia la democracia,
- 3) la relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado, y
- 4) la crisis generada por el terrorismo internacional.

Un nuevo concepto de seguridad nacional supondría formular nuevos fundamentos para que sea socialmente aceptado, políticamente correcto y culturalmente unificador. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse de manera automática a una concepción represiva, para que sea susceptible de convertirse en un parteaguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política profesada. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiese emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, el elemento constitutivo de toda comunidad nacional.

La escasa popularidad del concepto está vinculada a tres elementos. El primero es la contaminación que el término sufrió por la “exportación” de la agenda

de seguridad estadounidense a América Latina,<sup>1</sup> en concordancia con dos supuestos: “que la mejor forma en que Estados Unidos sirve a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando así como faro para el resto de la humanidad; y que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo”.<sup>2</sup>

Hay un abismo entre autoerigirse como modelo (ser el faro) e imponerlo (mediante la cruzada) a otros países. La segunda es precisamente la imposición de los intereses estadounidenses por encima de esos valores, por lo tanto, la promoción de la democracia liberal y una economía de mercado se preconizaban siempre y cuando se garantizaran los intereses de las corporaciones estadounidenses.<sup>3</sup> En múltiples ocasiones los intereses económicos y geopolíticos de la potencia han dado la espalda a la democracia e incluso a los derechos humanos para favorecer de manera abierta a regímenes dictatoriales que garantizan sus intereses económicos. Este tipo de regímenes proliferó en América Latina en el contexto de la guerra fría, desarrollaron la figura del “enemigo interno”, que auspiciaba el comunismo, y para vencerlo pusieron en pie los llamados “regímenes de seguridad nacional”.<sup>4</sup>

Como bien lo ha explicado Paul Kennedy:

en la inmediata posguerra no sólo China [...] sino todos los países de lo que pronto sería llamado el tercer mundo, fueron animados a emular los ideales norteamericanos de esfuerzo personal, espíritu emprendedor, libre comercio y democracia. Todos estos principios son tan beneficiosos y atractivos para el bienestar de los

<sup>1</sup> Los pilares de la estrategia estadounidense de seguridad nacional han variado y se han adaptado a las coyunturas, aunque en esencia se mantienen inalterados. En palabras de Clinton son: 1) “To credibly sustain our security with military forces that are ready to fight, 2) to bolster America’s economic revitalization, 3) to promote democracy abroad”. Véase William Clinton, *National Security Strategy of the United States 1994-1995* (Washington, D.C.: Brassey’s, 1995), xiii. Asimismo, puede consultarse un texto anterior, Ronald Reagan, “The United States and the world in the 1990s”, en Annelise Anderson y Dennis L. Bark, *Thinking about America: The United States in the 1990s* (Palo Alto, CA: Hoover Institution Press, Stanford University, 1988), 555-564.

<sup>2</sup> Véase Henry Kissinger, *La diplomacia* (México: FCE, 1995), 12.

<sup>3</sup> Este modelo se conoce como el Corporate State. Véase Amando de Miguel, *La bola de cristal. Los intelectuales y el futuro del capitalismo* (Barcelona: Argos Vergara, 1984), 37 y ss.

<sup>4</sup> Para tener una visión de conjunto sobre este tema véase Antonio Cavalla Rojas, coord., *Geopolítica y seguridad nacional en América* (México: UNAM, 1979). Col. Lecturas Universitarias.

pueblos libres —profetizó Hull— que en el curso de pocos años toda la maquinaria internacional debería estar funcionando satisfactoriamente. Cuantos estuviesen tan ciegos que no apreciaran aquel hecho [...] deberían ser persuadidos por una mezcla de palos y halagos de marchar en la dirección correcta.<sup>5</sup>

El segundo elemento que contribuyó al desprestigio del concepto se deriva del anterior, pues se le vinculó con una acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades. La seguridad nacional se transformó en una idea que excluía la democracia y las libertades, que no englobaba la seguridad de la nación (entendiendo a la nación en su sentido más amplio y abarcador) sino que era subsidiaria de la seguridad del Estado. Muy a menudo la idea de seguridad del Estado, interpretada como lo hubiese hecho el cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las libertades y el mantenimiento de un determinado régimen político. No es fácil quitar este estigma de control antidemocrático al concepto y a los aparatos gubernamentales encargados de la materia.

El último elemento que deforma la esencia de una idea de seguridad nacional que refleje las aspiraciones de todos los mexicanos es producto de las perversiones que el concepto ha sufrido en la historia reciente del país. La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban en un momento determinado. La idea de seguridad nacional se equiparó en la opinión pública con la seguridad de un grupo político. Como han señalado algunos analistas,

la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad nacional y el acentuado desinterés público han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen

<sup>5</sup> Véase Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias* (Barcelona: Plaza & Janés-Cambio 16, 1989), 447.

su papel, contribuyendo a la defensa de la seguridad nacional o si, por el contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno) a través de una guerra sucia, sin restricciones éticas o legales de ningún tipo.<sup>6</sup>

Carlos Montemayor, por su parte, afirma que:

seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público.<sup>7</sup>

Es comprensible que con tantas cargas semánticas el concepto tuviera poca fortuna entre la opinión pública. Hasta mediados de los ochenta, formaba parte del vocabulario de los internacionalistas y se asociaba de manera genérica con la utilización del petróleo y la pacificación de Centroamérica. El concepto se refería fundamentalmente a la política exterior y al papel de las fuerzas armadas, por ende, estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad e incluso de amplios sectores del gobierno. Como lo hacía notar Sergio Aguayo, “desde 1946 hasta fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana...”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Eduardo Bohórquez y Juan Pablo Soriano, “Inteligencia y seguridad nacional en México”, *Este País*, no. 46 (enero de 1995): 58.

<sup>7</sup> Carlos Montemayor, “La seguridad nacional”, *La Jornada*, 20 de abril de 1994, 11.

<sup>8</sup> Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la seguridad perdida* (México: Siglo XXI, 1990), 107.

Resulta sintomático comprobar que es en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid donde aparece explícitamente definido el término de seguridad nacional, con la intención de que sirva de bisagra entre lo exterior y lo interior. México —señalaba De la Madrid— “funda su propia seguridad en la reite-ración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras [...] En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques.”<sup>9</sup> Para vincular estos principios generales de relación internacional con el ámbito interno, el Plan establecía lo siguiente: “Es preciso considerar a la nación en su totalidad [...] habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno.”<sup>10</sup> La seguridad nacional en México estaba, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había provocado y vincularse con aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no caminaba en el mismo sentido. Bajo la administración de Miguel De la Madrid, los indicadores socioeconómicos sufrieron un deterioro enorme.<sup>11</sup> Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad: el narcotráfico.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1983), 58-59.

<sup>10</sup> *Ibid.*, segunda sección, p. 17.

<sup>11</sup> Basta recordar que el PIB retrocedió 5.28 por ciento en 1983; durante 1984 y 1985 creció 3.68 y 2.78 por ciento respectivamente, para caer nuevamente a 3.5 en 1986. En los dos siguientes años recupera 1.7 y 1.3 puntos porcentuales. Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano a la modernización* (México: FCE, 1993), 69.

<sup>12</sup> Véase Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la...*, 367-387.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el concepto sufrió un ligero retoque que lo hizo mucho más legible pero mantuvo intactos sus fundamentos:

La seguridad de la nación —apuntaba Salinas de Gortari— es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.<sup>13</sup>

El gobierno de Salinas de Gortari tampoco conseguiría resolver las incoherencias implícitas en el concepto. Aguayo pondría de relieve la primera al señalar que en el plano conceptual la seguridad nacional era definida como el desarrollo integral de la Nación, lo cual contradecía el plano operativo porque el gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989,

sólo incluía a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República. Con excepción de Relaciones (*sic*), la función de las otras es mantener el orden interno, cuando de tener validez la definición amplia, tendrían que estar en este gabinete algunas secretarías cercanas al área social.... éstas y otras ambigüedades y contradicciones impiden comprender lo que realmente entiende el gobierno federal por seguridad nacional y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad.<sup>14</sup>

La segunda —y mucho más grave— contradicción es que, aun situados en una perspectiva de seguridad del régimen, los aparatos encargados de detectar lo que real o potencialmente pudiese afectar la estabilidad fueron, según el presidente Salinas, incapaces de prever el levantamiento del EZLN en 1994. En su

<sup>13</sup> Véase Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1989), 54.

<sup>14</sup> Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos...", 122-123.

último informe de gobierno, Salinas reconocía que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización.<sup>15</sup> La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994 tampoco se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos.

El Plan del presidente Ernesto Zedillo no ofrecía a diferencia de sus predecesores una definición explícita de seguridad nacional, pero asumía los factores fundamentales de lo que se iba configurando como el contenido mínimo de lo que significa en un horizonte estratégico. Esto es, se trató de un concepto de seguridad nacional más amplio e incluyente, basado en una política de defensa regida por una doctrina muy precisa; una política exterior con una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regulada por la ley.

El capítulo consagrado al tema de la soberanía estaba articulado en torno a un concepto general que es el desarrollo de las capacidades del Estado para garantizar la defensa de la soberanía,<sup>16</sup> lo que en términos prácticos significaba:

- 1) imperio de la ley en todo el territorio nacional,
- 2) plena integridad territorial,
- 3) evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad,
- 4) ejercicio de las libertades,
- 5) avance de la democracia,
- 6) diálogo permanente,
- 7) desarrollo social,
- 8) crecimiento económico, y
- 9) fortalecimiento de la cultura nacional.

<sup>15</sup> Sergio Aguayo Quezada, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997), 199.

<sup>16</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1995), 3-16.

Durante la administración de Zedillo (1994-2000) se registró un avance apreciable en materia democrática. Esto contribuyó de manera decisiva a que la idea de seguridad nacional y los trabajos del sistema de inteligencia se integraran más a una lógica de Estado (tener objetivos claros con independencia del partido que gobierne y servir a las instituciones sin consideraciones políticas). Pero sólo fue el inicio del proceso.

La alternancia política iniciada en 2000 no ha generado todavía las condiciones idóneas para actualizar el concepto de seguridad nacional ni tampoco para discutir sobre bases serias la puesta al día de una política exterior. La experiencia fallida de crear un Consejo de Seguridad Nacional, que finalmente quedó en la efímera figura de un Consejero de Seguridad Nacional, consumió las primeras energías del gobierno del cambio sin ofrecer resultados palpables. Otro intento por adoptar una óptica diferente de los temas de seguridad fue la integración de un gabinete llamado entonces de *orden y respeto*. Después de un errático año de funcionamiento, el presidente Fox decidió restaurar la figura del gabinete de seguridad nacional, tal como lo concibió en sus orígenes Salinas de Gortari.

El fracaso de los intentos referidos no significa que la conceptualización de la seguridad nacional haya permanecido inerte. El trabajo de instituciones civiles y militares por perfilar un concepto de seguridad ha sido constante.<sup>17</sup> En los primeros años de la administración de Zedillo se empezó a desligar el concepto de seguridad nacional del de seguridad del régimen, un paso fundamental para entender al México moderno y democrático. El triunfo del PRI dejó de identificarse como un objetivo nacional, abriendo paso a la pluralidad y, en última instancia, a la alternancia. Se avanzó también al eliminar los contenidos más autoritarios del concepto de seguridad, desligándolo de la permanencia de un grupo político en el poder o la legitimación del espionaje a opositores y críticos del régimen resultado de una torcida interpretación de la razón de Estado.

<sup>17</sup> El tema ha sido el eje del programa de estudios del Colegio de Defensa Nacional y, posteriormente, del Centro de Estudios Superiores Navales desde los años ochenta. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), de la Secretaría de Gobernación, también impulsó en los últimos años del gobierno de Zedillo un diplomado en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para discutir los temas ligados a los estudios estratégicos y de seguridad nacional.



Asimismo, se avanzó relativamente en la compatibilidad práctica de seguridad con la defensa y promoción de los derechos humanos,<sup>18</sup> y también se legisló sobre las actividades del órgano de inteligencia civil, hoy sujeto a un control legislativo un tanto peculiar, pero al fin control, a través de la llamada Ley de Seguridad Nacional.

Lo que no ha concluido, y es un debate que tiene aproximadamente veinte años sobre la mesa, es el alcance del concepto de seguridad nacional.<sup>19</sup> Se sigue discutiendo en los círculos académicos, políticos y militares si México debe apearse a un concepto amplio o restringido de la seguridad, y el gobierno de Fox mantuvo abierto, deliberada o inconscientemente, este debate.

En efecto, el trabajo de conceptualización de la seguridad de los últimos años ha sido de continuidad más que de ruptura respecto de las formulaciones anteriores. En el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox, por ejemplo, el ejecutivo optaba en una primera instancia por una forma canónica de la seguridad nacional, restringiéndola a los asuntos clásicos de la seguridad: “La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.”<sup>20</sup>

No obstante, unos párrafos más adelante, se inclinaba por el concepto amplio de la seguridad, aquél que introduce temas de la agenda del desarrollo y del buen gobierno en el centro de la agenda de seguridad y lo planteaba de esta manera: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, a la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Este tema, que considero fundamental para entender la evolución de los conceptos lo abordo en Leonardo Curzio, “La evolución de los conceptos de seguridad nacional y derechos humanos en el contexto mexicano”, en Athanasios Hristoulas, *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional* (México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002).

<sup>19</sup> El tema de los conceptos amplio y restringido de la seguridad nacional lo analizo en Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, no. 98, INAP (1998).

<sup>20</sup> Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México: Poder Ejecutivo Federal, 2001), 127.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 128.

Los problemas operativos que se desprenden de esta diferencia entre un concepto restringido y otro con vocación englobadora son enormes, pues una agenda unificada de seguridad no puede ser atendida ni por las mismas agencias del gobierno ni, por supuesto, con los mismos métodos. Elevar al rango de seguridad nacional todos los temas es un recurso político útil, pero tiene costos importantes, pues oscurece los contornos del concepto dejándolo vacío de contenido específico: si todo es asunto de seguridad nacional, nada es prioritario y así es difícil trabajar ordenadamente.

Lo que México necesita es desarrollar agendas con alcances y horizontes específicos. Es preciso establecer una diferencia sustantiva entre la agenda de seguridad estratégica (que engloba los temas que le dan viabilidad al país en el largo plazo) y la agenda táctico-operativa (que atiende las amenazas del aquí y el ahora). Para dar un contenido a la seguridad en un contexto democrático es indispensable que la mayoría de los miembros de una sociedad comparta el círculo de intereses vitales de un país para poder así comprometerse con su defensa. Por ello, es prioritario jerarquizar los intereses nacionales de manera políticamente aceptable para todos los partidos con representación y socialmente comprendida. Es también importante que la comunidad nacional llegue a un acuerdo básico sobre la intensidad y la gravedad de las amenazas, para que puedan desplegarse adecuadamente los recursos contemplados en la estrategia de seguridad nacional.

Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar si gozan de consenso, es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo. Veamos cuáles son estos fundamentos.

## **Objetivos nacionales permanentes**

Como su nombre lo indica, estos objetivos son irrenunciables e imprescriptibles. Su cumplimiento es obligatorio porque forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad nacional y lo hacen a doble título. En primera instancia, son las condiciones específicas del pacto por el que el titular de la soberanía (el pueblo) delega su poder al Estado estableciendo los términos y los objetivos

precisos que debe cumplir.<sup>22</sup> Los objetivos permanentes, plasmados en la Constitución, se convierten en el cimiento legítimo del poder del Estado. Por otra parte, cumplen la función de plasmar las aspiraciones de la nación. El carácter aspiracional de cualquier objetivo le confiere a éste una función cardinal (de orientación) de la vida nacional y la acción de un Estado. En definitiva, los objetivos nacionales permanentes, que sumados se convierten en el proyecto nacional, son a la vez la explicación del origen de una comunidad nacional erigida en Estado nación y su destino, es decir, ¿a dónde se quiere llegar como comunidad?

Para que estos objetivos no sean simple retórica constitucional, deben concurrir dos situaciones: ser socialmente aceptados y vinculantes para el gobierno. En otras palabras, la población en su conjunto se identificará con ellos, además de que el Estado debe crear las condiciones y ofrecer las garantías para que se cumplan.

La idea de seguridad nacional en su sentido más general “es la defensa de los intereses y los valores de una nación.”<sup>23</sup> Por consiguiente, está relacionada con un proceso de consecución de objetivos. Mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá, y a la inversa.

Asimismo, esta idea implica dos ámbitos. Uno, de carácter objetivo tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de las metas nacionales. Si la amenaza es explícita (una declaración de guerra o una actitud hostil de un gobierno extranjero), el consenso es fácil de obtener. El otro es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuáles son los factores que real o potencialmente puedan desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los actores estarán de acuerdo ni en la naturaleza ni en la jerarquización de

<sup>22</sup> Usualmente se atribuye a Hobbes la paternidad del “pacto de delegación”, pero es posible encontrar en autores anteriores una idea semejante, por ejemplo, en las *actio administrandis* establecidas por San Ambrosio. Véase Alessandro Passerin d'Entrèves, *Saggi di Storia del pensiero politico* (Milán: Franco Angeli, 1992), 30 y ss.

<sup>23</sup> Hemos adoptado esta definición por su concisión y es usada por Robert Pastor, *El remolino: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe* (México: Siglo XXI, 1995), 26. Pero puede verse un comparativo de definiciones de seguridad nacional en Luis Garfías Magaña, “Conceptos sobre seguridad nacional”, *Crónica Legislativa*, no.11, año V (octubre-noviembre de 1996), 69-73.

las amenazas o los factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada, pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización.<sup>24</sup>

Para reducir la controversia sobre lo que es o puede llegar a ser un factor que genere vulnerabilidades, el reconocimiento de los objetivos permanentes debe ser general y explícito. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, la capacidad de convocatoria y la adhesión a dicho proyecto se debilitan. Los objetivos permanentes deben ser apoyados por el cuerpo social, en ausencia de este apoyo se abren ventanas de vulnerabilidad a la seguridad nacional en la medida en que el proyecto “nacional” deja de ser tal.

Dichas ventanas de vulnerabilidad están en función directa de la distancia objetiva y subjetiva que una comunidad guarde respecto de sus objetivos permanentes, que clasificaremos en tres grandes categorías: los vitales, los de organización política del Estado y los de tipo social. Veámoslos con mayor detenimiento.

### *Objetivos vitales*

Por objetivos vitales entendemos aquéllos de los que depende la existencia o supervivencia de la nación y del Estado. En términos generales, se centran en la intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo y tal vez haya que agregar ahora recursos naturales y medio ambiente. En la misma jerarquía se encuentra la supervivencia de la población ante amenazas de exterminio, conservando en todo momento las garantías fundamentales

<sup>24</sup> Un caso interesante de este dilema lo presenta el cambio de doctrina de seguridad nacional e inteligencia en la República Sudafricana. El nuevo régimen democrático publica un *libro blanco* en el que plantea la reforma de la misión y la filosofía así como las prioridades de inteligencia en el nuevo contexto que vive el país. “Antes de la elección de un gobierno democrático, la política de seguridad se formulaba por un gobierno minoritario, por lo que su capacidad para definir lo que era el interés nacional se obstaculizaba. Más aún, puesto que el gobierno minoritario enfrentaba una lucha por la liberación, este tema dominaba el asunto de la seguridad y, en consecuencia, las actividades de los servicios...La seguridad es ahora una meta que puede alcanzarse sólo a través de un esfuerzo constante y debe permanecer como una prioridad nacional, junto con las metas de desarrollo, la reconstrucción y la reconciliación”. Gobierno de Sudáfrica, *White paper on Intelligence*, 1995, en <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>>.

del individuo y manteniendo la independencia nacional, la soberanía de las tres ramas del poder del Estado y los tres niveles de gobierno.

Respecto de los objetivos vitales no existe en este momento ningún elemento objetivo o subjetivo que amenace la integridad territorial de México o la supervivencia de su comunidad. En lo tocante al ejercicio de la soberanía, en los últimos años se han podido detectar presiones, en particular, en lo que tiene que ver con la seguridad en la frontera norte y el control del tráfico de drogas. Las relaciones entre México y Estados Unidos han pasado de altos grados de colaboración (como la declaración conjunta en materia de combate a las drogas de William Clinton y Ernesto Zedillo, la visita de George W. Bush al Rancho San Cristóbal de Vicente Fox o el ingreso de tropas mexicanas a territorio estadounidense para apoyar a los damnificados de Katrina) a una relación francamente tensa, por razones que van desde injerencias de Estados Unidos en asuntos domésticos (como la polémica operación Casablanca o la serie de declaraciones durante el año 2005 del embajador estadounidense Anthony Garza sobre diferentes asuntos de la vida nacional) hasta presiones explícitas por el posicionamiento mexicano en foros multilaterales.

Estados Unidos no parece convencido del todo de que México lleve a cabo de manera sistemática un combate eficaz contra las drogas. Por ello —apunta John Bailey—, su “dilema es si debe respetar la soberanía de México y esperar a que los esfuerzos de reforma produzcan buenos resultados o —de manera alternativa— intervenir tanto para perseguir sus intereses inmediatos de procuración de justicia como acaso también para acelerar el proceso de reforma.”<sup>25</sup>

En los próximos años y en la medida en que el aparato de procuración de justicia mexicano proyecte mayor honorabilidad, se deberán establecer con claridad cuáles son los alcances de la cooperación binacional y cuáles los límites y salvaguardas para garantizar el decoro y la dignidad nacionales. Otro tema de mayor aliento y directamente relacionado con lo expuesto es la redefinición general de la soberanía.<sup>26</sup> En los años por venir, como lo apuntábamos en el capítulo anterior,

<sup>25</sup> Véase John Bailey, “Casablanca: de la provocación al beneficio”, *Reforma*, 8 de junio de 1998, 6A.

<sup>26</sup> El tema ha generado una intensa producción teórica. Véanse, tan sólo a título de ejemplo, J.A. Camillieri y Jim Falk, *The End of Sovereignty?* (Londres: Edward Elgar Publishing, 1992), Jyrki

el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en espacio supranacional. En la parte final de este libro arriesgaremos una perspectiva sobre este asunto.

### *Objetivos de organización del Estado*

Estos objetivos se establecen en los artículos constitucionales que definen la estructura política del Estado. En términos generales, garantizan la existencia y el cabal funcionamiento de una república democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y el imperio de la ley. El mantenimiento de una democracia electoral equitativa y plural ha ganado mucho terreno en la sociedad mexicana.

En los objetivos de organización política se han empuñado las ventanas de vulnerabilidad en la medida en que se han llenado de contenido las ideas de republicanismo, democracia, representación y federalismo. Mientras el régimen se obstinó en controlar verticalmente la vida política del país, la percepción de inseguridad se incrementó.<sup>27</sup> Los procesos electorales que por ejemplo durante la administración de Salinas fueron una fuente inagotable de conflictos, marchas, movilizaciones y plantones —en definitiva, de efervescencia social— tuvieron un efecto mucho menor durante el gobierno de Zedillo y por tal razón la ventana de vulnerabilidad se estrechó. Hoy la percepción de seguridad (o de inseguridad) no pasa, no obstante la crisis política de 2006, por la órbita electoral.

La principal ventana de vulnerabilidad que hoy presenta el país tiene que ver con el Estado de derecho. En múltiples foros y desde diversos sectores sociales se sigue reiterando la necesidad de hacer de México “un país de leyes”. El tema

---

Iivonen, ed., *The Future of the Nation State in Europe* (Londres: Edward Elgar Publishing, 1992), Mathew Horsman y Andrew Marshall, *After the Nation State* (Londres: Harper Collins Publishing, 1994) y Roberto Bergalli y Eligio Resta, coords., *Soberanía: un principio que se derrumba* (Barcelona: Paidós, 1996).

<sup>27</sup> Desarrollo esta idea en Leonardo Curzio, “México, gobernabilidad y conflictos”, *Revista Espacios*, no. 3, Flacso-Costa Rica (enero-marzo de 1995).

lleva más de una década en la primera línea de las preocupaciones de la sociedad. Salinas terminaba su sexenio en un ambiente de descomposición por la intensidad que el fenómeno de la inseguridad había adquirido. Secuestros de profundo efecto, como el del banquero Alfredo Harp Helú, se combinaron con el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y de Luis Donald Colosio, dando como resultado una percepción de incapacidad del gobierno para controlar el problema.

De hecho, en su Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo haría un diagnóstico descarnado pero muy preciso: “La democracia sólo se puede ejercer plenamente dentro del Estado de derecho [...] Por eso en nuestro país estamos empeñados en construir un nuevo escenario político donde las instituciones sean capaces de garantizar el imperio de la ley...”<sup>28</sup>

La puntualización presidencial era un reconocimiento implícito de la ausencia de un marco legal verdaderamente eficaz que garantizara una convivencia armónica. No hay nada que amenace tanto a la paz social y a la integridad de las instituciones como el deterioro de la seguridad pública. Mientras el gobierno no consiga convencer a la sociedad de que la criminalidad es una amenaza que se puede controlar, la ventana de vulnerabilidad se abrirá subjetivamente mucho más que objetivamente. Dicho de otra manera, las percepciones de inseguridad y de ineficiencia del aparato público para contener a la delincuencia avanzan más rápido que la tasa de criminalidad.

En su Tercer Informe de Gobierno (1997), la evaluación del presidente Zedillo seguía siendo sombría: “[...] se debe reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados, hoy la inseguridad pública y la falta de respeto al Estado de derecho son el mayor obstáculo para el progreso material y para una vida social armónica.”<sup>29</sup>

En el informe de 1998 las cosas empeorarían. Zedillo planteaba el asunto así: “Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno le hemos

<sup>28</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno* t.I (México: Poder Ejecutivo Federal, 1995), 110.

<sup>29</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, *Tercer Informe de Gobierno* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1997), 19.

fallado a la ciudadanía”.<sup>30</sup> Sin embargo, reconocer los errores no significa por sí mismo un avance en la contención de la amenaza.<sup>31</sup>

Vicente Fox inició su administración retomando este tema como una de sus prioridades. Dos decisiones orgánicas marcaron su política. La primera fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la segunda, la transformación de la Policía Judicial en la Agencia Federal de Investigación (AFI). Importantes éxitos en el combate a las drogas, fundamentalmente en el terreno de la detención de grandes capos, ocurrieron también durante los primeros años de su administración, pero el balance general no es sensiblemente mejor que el de sus antecesores. La ola de asesinatos y ajustes de cuentas en diversas entidades empañaron los logros de años anteriores y Felipe Calderón inició su mandato con la necesidad sentida de establecer parámetros mínimos de control por parte del gobierno. Hoy por hoy, el escenario más catastrófico que enfrenta el país es que los avances democráticos son cuestionados por la falta de eficacia para cumplir una de las funciones básicas de cualquier Estado: garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes.

### *Objetivos sociales*

Los objetivos sociales son el conjunto de derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos, y tienen que ver con la educación, la salud y el trabajo. Sin embargo, a pesar de que en lo político el Estado ha logrado acercar al régimen a aceptar la estabilidad de la nación, en materia social no sucede lo mismo.

La situación social que impera en México pone en entredicho este conjunto de objetivos permanentes. Muchos actores sociales y el propio gobierno han reconocido que a mediano plazo la principal amenaza a la estabilidad del país

<sup>30</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, *Mensaje del Cuarto Informe de Gobierno* (versión estenográfica) <[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_ind\\_disc.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html)>.

<sup>31</sup> El 26 de agosto de 1998, pocos días antes del cuarto informe de gobierno (pronunciado el 1° de septiembre de 1998), el presidente presentó el programa de seguridad pública nacional, al que dio el nombre de “Cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia”. Véase la versión estenográfica de su discurso en <[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_ind\\_disc.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html)>.



es el incremento de la pobreza y la desigualdad. En la actualidad el gran tema es determinar si se puede o no garantizar los derechos sociales del pueblo establecidos en la Constitución. Este debate no solamente se ha dado en México.<sup>32</sup> En la discusión sobre nuevas constituciones en América Latina, el tema está presente y muchos se preguntan: ¿debemos o no garantizar los derechos sociales?, ¿son simple retórica o efectivamente son objetivos cuyo incumplimiento supone un grave riesgo en la mentalidad de las elites políticas y económicas?

En la promulgación de la Constitución brasileña, el debate se planteaba en estos términos:

La garantía de los derechos individuales es cada vez más efectiva y operativa en las constituciones contemporáneas, pero la garantía de los derechos colectivos y sociales, fuertemente pactados en los textos, sobre todo en los países en desarrollo y en particular en las condiciones de Brasil, se vuelve extraordinariamente dudosa. Derecho individual asegurado, derecho social sin garantía.<sup>33</sup>

No es necesario aportar una montaña de argumentos para demostrar que la principal debilidad que México presenta hoy en día es la falta de cumplimiento de sus objetivos sociales. Los mexicanos de principios del siglo XXI viven peor, tienen trabajos más inestables y son más pobres que la generación anterior. El rezago social está en la raíz de gran parte de los conflictos que vive el país.

Recapitulemos. Las principales vulnerabilidades del país son:

- 1) las presiones hegemónicas y unilateralistas sobre la soberanía,
- 2) la indefinición nacional sobre un proyecto de integración supranacional,
- 3) la ausencia del Estado de derecho (con sus lacras asociadas, la corrupción y la impunidad) y

<sup>32</sup> De hecho el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, en 1997, se centró en el tema de la pobreza: PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997* (Madrid: Mundi Prensa, 1997).

<sup>33</sup> La reflexión es de Antonio Arinos citada por Francisco Weffort en *¿Cuál democracia?* (San José de Costa Rica: Flacso, 1993), 20.

- 4) la incapacidad de generar la suficiente riqueza para crear bienestar social.

Establecer acuerdos sobre el diagnóstico de las vulnerabilidades del país puede no ser demasiado complejo, el problema es transitar del diagnóstico a la fase terapéutica.

### **¿Cuál es la jerarquía de los intereses nacionales?**

Una vez establecido el acuerdo sobre las prioridades del proyecto nacional, se debe abrir otro debate sobre lo difícil que resulta llegar a acuerdos nacionales. Como bien señala Sam Sarkesian,<sup>34</sup> aunque existan acuerdos básicos, tales como la protección del territorio para garantizar la seguridad nacional, nunca existirá, en una sociedad abierta, un acuerdo sobre la correcta jerarquía de los intereses nacionales y los recursos que el poder nacional debe destinar para sostenerlos. Es decir, puede haber acuerdo sobre los fines, pero es muy difícil que se logre uno sobre los medios. Por ello, es capital diseñar una jerarquía de intereses nacionales que permita ir superando la discrepancia para que no afecten a la nación. En otras palabras, se debe establecer un orden de intereses nacionales que contemple un rango de variación desde el extremo de los intereses vitales a los serios pasando por una categoría intermedia, que serían los críticos.

Entre los intereses vitales cabe mencionar a aquéllos de los que depende la vida de la nación tanto en lo diplomático como en lo militar. En este círculo, lo deseable es que exista un alto nivel de consenso tanto en los fines que se persiguen como en los medios para alcanzarlos. No es casual que los únicos ámbitos en los que México cuenta con una doctrina muy sólida son la diplomacia y las fuerzas armadas. Cualquier revisión de las bases del Estado debería contar con un alto nivel de convergencia de las principales fuerzas políticas.

<sup>34</sup> Sam Sarkesian, *U.S. National Security: Policy Makers. Processes and Politics* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995).

El mantenimiento de la independencia nacional y el consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente son también intereses vitales.

En un segundo rango tenemos los intereses críticos. Aquí se reagrupan los asuntos que no afectan directamente el territorio ni la supervivencia del país, pero que a largo plazo tienden a convertirse en asuntos de primer orden. En este espacio es políticamente más complicado lograr el consenso entre fines y medios. Existe, más bien, la posibilidad de acordar objetivos precisos en forma de agenda nacional y abrir una negociación entre las partes. En el caso de México, los intereses críticos se reagruparon en la Agenda para la reforma política del Estado, que incluye los siguientes capítulos: 1) reforma fiscal (debilidad de las finanzas públicas), 2) federalismo y funcionamiento del Estado en sus tres niveles, 3) procuración y administración de justicia, 4) política energética de mediano y largo plazos, y 5) distribución del ingreso y desarrollo regional

En el tercer rango podemos reagrupar los intereses serios, que no están en el primer nivel de las preocupaciones, pero que de no recibir el tratamiento adecuado pueden convertirse en problemas de gran envergadura. El acuerdo político sobre estos asuntos es todavía más difícil, en la medida en que ocupan el corazón del debate político en una democracia. Ni los fines ni los medios, sino la jerarquización de los fines y el uso de los medios puede ser consensuada. Algunos sectores pondrán el énfasis en el control de la inflación o en los equilibrios macroeconómicos, mientras que otros se centrarán en la elevación del gasto público y en los subsidios. Toda la política económica y de desarrollo social en un sentido amplio se ubica en este nivel. Si la democracia, como forma de gobierno, está basada en la responsabilidad, el funcionamiento democrático de las instituciones de gobierno debería evitar que se deteriore el círculo de intereses serios hasta convertirse en un asunto más grave.

La jerarquización de los intereses, aunque polémica, no es abusiva ni tampoco significa que los que están ubicados entre los críticos o los serios no sean dignos de atención; quiere decir que su incidencia en la seguridad de la nación no es inminente. Si hay un acuerdo general sobre la jerarquía de los intereses nacionales, las fuerzas políticas del país se pueden dar el lujo de disentir en diversos temas sin poner en riesgo los fundamentos de la nación. Jerarquizar significa ponderar lo más importante y evitar que los vaivenes de la política afecten la seguridad nacional.

El establecimiento de consensos sobre los objetivos nacionales, los intereses nacionales y su jerarquía no completa el paisaje estratégico de una nación; por ello, es preciso ubicar los factores que le impiden conseguir sus objetivos.

## Presiones hegemónicas

El primer obstáculo para la consecución de los objetivos nacionales son las presiones hegemónicas, por las cuales entendemos, siguiendo a Thiago Cintra, “el antagonismo que por su importancia y naturaleza constituye una ponderable amenaza a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes. La superación de este tipo de presiones exige medidas especiales que, por lo general, escapan a la cotidianidad de la vida nacional”.<sup>35</sup> La presión más importante es la adaptación de las políticas económicas y de seguridad a los cánones establecidos por la potencia hegemónica. Hoy el país no corre el riesgo de una invasión extranjera, pero sí existe, como antes quedó establecido, una presión constante a su independencia y soberanía en estas materias.

Más alejada, aunque no por ello de menor importancia, está la presión hegemónica en la esfera militar. La progresiva desnacionalización de los ejércitos y la conformación de estructuras militares de obediencia supranacional y con misiones allende las fronteras de sus países de origen, forman parte de la agenda de seguridad que maneja Estados Unidos. Su ex secretario de defensa, William Perry, promovía un nuevo concepto llamado “seguridad cooperativa”, que intentaba crear una atmósfera de confianza para la celebración de la Cumbre de las Américas en Miami, en 1994.<sup>36</sup>

La presión tiene raíces más profundas. Como bien señala Raúl Benítez Manaut, al analizar las modificaciones del concepto de seguridad nacional,

<sup>35</sup> En realidad este autor las llama presiones dominantes. Véase José Thiago Cintra, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo* (texto que recopila de las conferencias impartidas por el autor en abril de 1991, en el CISEN, mimeo), 37.

<sup>36</sup> Para un desarrollo de la idea véase Mari Luci Jaramillo, “Nuevo orden o desorden internacional?”, *Actas de la Segunda Conferencia Interregional sobre Democracia y Derechos Humanos* (Quito: IIDH, 1994).

es importante considerar los efectos en las políticas de seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas políticos y económicos de los distintos países latinoamericanos. Aparece —desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991, convocada por la OEA— la noción “seguridad democrática” y adquiere rango de prioridad de seguridad la integración económica y se busca la colaboración —y posible integración futura— multinacional de las Fuerzas Armadas, redefiniendo los conceptos de “seguridad colectiva” y “seguridad hemisférica” postura consolidada en la cumbre de ministros de Defensa —realizada a mediados de 1995 en Williambourg, Virginia. El impulsor principal de esta nueva transnacionalización de la seguridad y la defensa es Estados Unidos.<sup>37</sup>

## Factores adversos

Se trata del conjunto de obstáculos con capacidad de entorpecer el proyecto nacional aunque carezcan de intencionalidad. El control o la reducción de los factores adversos supone algo que en México tiene una presencia relativa: el pensamiento estratégico. En amplios sectores del país se tiene la impresión de vivir limitados por un horizonte que raramente rebasa la frontera sexenal, eso hipoteca la capacidad de elevar nuestras miras y plantearnos objetivos de mayor plazo. De igual manera, esta ausencia de horizontes a largo plazo dificulta la valoración colectiva y la deliberación sobre las opciones estratégicas que se le presentan a México.<sup>38</sup>

Las naciones más desarrolladas cuentan con proyectos estratégicos ampliamente difundidos,<sup>39</sup> lo cual garantiza un valor doble. Por un lado, se han producido estudios que generan conciencia sobre lo que puede ocurrir, eso les per-

<sup>37</sup> Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y defensa a fin de siglo”, *Crónica Legislativa*, no. 11, año V (octubre-noviembre de 1996), 38.

<sup>38</sup> Es de justicia señalar que existen algunos libros que han tratado de abrir el debate sobre el particular. Véase Pablo González Casanova, *México hacia el 2000. Desafíos y opciones* (Caracas: Nueva Sociedad, 1989) y Dolores Ponce y Antonio Alonso, *México hacia el 2010* (México: Fundación Javier Barros Sierra-Limusa, 1993).

<sup>39</sup> A título de ejemplo véase Alain Minc, *La France de l'an 2000. Rapport au premier ministre* (París: Odile Jacob-La documentation française, 1994). Un caso más llamativo es el éxito de ventas de libros como el de Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI* (Barcelona: Plaza & Janés, 1993) y Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones* (Barcelona: Plaza & Janés, 1991).

mite prepararse para enfrentar los retos o conjurar las amenazas. Por el otro, dotan de una nueva vida y una mayor estatura al debate nacional en la medida en que sociedad y gobierno logran consensos sobre objetivos de mayor aliento que los puramente coyunturales.

Lamentablemente, los sectores público y privado en México viven siempre dominados por una absorbente coyuntura y sus posibilidades de fijarse objetivos en un horizonte más amplio es aventurada, en la medida en que no existe un caudal suficiente de estudios de tipo estratégico que coadyuven a situar el debate sobre el futuro del país en un marco razonable y coherente, y no en la pura y simple especulación.

Las instancias gubernamentales que de manera natural deberían encargarse de promover estos estudios están hoy por hoy sobrecargadas por una agenda nacional que se desahoga problemáticamente. Por otra parte, se padece una escasez de recursos que afecta siempre a los proyectos menos prioritarios que usualmente son los de corte estratégico. En el sector privado las cosas no son muy diferentes: se invierte poco en la investigación científica y menos aún en estudios que intenten escudriñar el futuro.

La agenda estratégica de la seguridad nacional está dominada por los siguientes temas: 1) alimentos (producción y consumo), 2) dinámica demográfica (migraciones), 3) energía (producción y consumo), 4) defensa nacional (redefinición del concepto de seguridad y sobrecarga de misiones), 5) entorno internacional (nuevas presiones hegemónicas e inestabilidad financiera y política), 6) ecología (viabilidad del ecosistema), 7) sistema político (concordia y estabilidad), 8) sistema económico (generación de riqueza y justicia social), 9) comportamientos y estructura sociales (relación entre comunidades culturalmente diferenciadas y unidad nacional), 10) mercado de trabajo (incorporación de la mujer y competitividad).

Aprobar una agenda de los factores adversos no es difícil, pues existe la conciencia de que son temas sobre los que conviene reflexionar y tratar antes de que se conviertan en asuntos que pongan en riesgo la estabilidad de la nación. Lo medular es superar el horizonte sexenal para que se puedan pactar políticas de Estado en las diferentes materias susceptibles de movilizar en un sentido constructivo las energías y el poder nacional.

## Antagonismos

A diferencia de la estratégica, la que reagrupa a los antagonismos es una agenda de riesgos que debe ser atendida por organismos especializados en Seguridad Nacional. Ésta contempla un horizonte táctico y operativo, y está destinada a detectar y reducir el efecto de los antagonismos, los cuales entendemos como aquellos factores dotados de intención de desestabilizar, independientemente de su capacidad para hacerlo. Hay grupos que reúnen capacidad y voluntad y son los más peligrosos, otros, sólo tienen voluntad.

Entre los grupos con intención de desestabilizar están las tres guerrillas formalmente existentes: EZLN, Ejército Popular Revolucionario (EPR) y Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPPI), que mientras no opten por una lucha política enmarcada en la legalidad, deberán ser considerados como antagonistas, a pesar de las simpatías que puedan inspirar en círculos políticos legales. Es importante establecer esta diferencia porque al momento de formular la agenda de riesgos estos grupos formarán parte de ella y, por lo tanto, se juzgará legítima la labor de inteligencia que sobre ellos lleven a cabo las agencias gubernamentales especializadas.

Entre los grupos que además de voluntad tienen capacidad de desestabilizar se encuentran el crimen organizado, en sus diferentes variantes y modalidades.

## La doctrina de seguridad nacional

Otro debate que sería necesario iniciar es el de la revisión de la doctrina de seguridad nacional. Doctrina es el conjunto de principios generales que conducen la acción de un Estado. Las ventajas de contar con ella son muchas, las más importantes se derivan de la homogenización del lenguaje (todo mundo entiende lo mismo) y de la reducción de la subjetividad en la conducción política. La doctrina obliga a quien decide apearse a ciertos principios, independientemente de sus percepciones particulares o sus preferencias políticas. En materias tan delicadas como la seguridad nacional es aconsejable que la acción del gobierno se conduzca con base en una doctrina conocida y aceptada como nacional.

En el México contemporáneo existen doctrinas como la de política exterior, que ha tenido la virtud de ser consecuente y sobre todo ampliamente consensuada en el interior. Así, los sucesivos gobiernos se han regido por un conjunto de principios de política exterior que son:

- 1) No intervención
- 2) Respeto a la autodeterminación de los pueblos
- 3) Solución pacífica de controversias
- 4) Proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza
- 5) Igualdad jurídica de los Estados
- 6) Cooperación para el desarrollo

La doctrina de seguridad mexicana adolece de un defecto grave, pues no proporciona directrices claras (principios de acción) para atender una amenaza interna. Si aplicamos literalmente la doctrina expuesta, que rige para la política exterior y la proyección de México en el mundo, salta una contradicción: si la negociación es el instrumento para dirimir controversias y ésta es la doctrina de seguridad nacional, no hay razón entonces para excluir al EPR o a cualquier otro grupo armado de una mesa de diálogo. La doctrina no puede ser casuística, debe regirse por un principio general que resuelva de una vez por todas si ante una rebelión armada el gobierno debe negociar con el grupo insurrecto o no. La falta de coherencia en el tratamiento del conflicto chiapaneco<sup>40</sup> y la distinción entre guerrilla *buena* (con la que se puede dialogar) y guerrilla *mala* (a la que se aplica el peso de la fuerza del Estado) son las expresiones más obvias de la inexistencia o insuficiencia de una doctrina de seguridad nacional.

La doctrina no sólo homogeniza el lenguaje sino que consigue algo más importante: reducir la subjetividad del gobierno al momento de enfrentar las amenazas o de conducir la política de seguridad nacional. Varios ejemplos ayudan a redimensionar la importancia de establecer una doctrina de seguridad

<sup>40</sup> Un análisis exhaustivo de este tema se encontrará en Raúl Benítez Manaut, "Chiapas: el Estado, las fuerzas armadas ante la insurgencia", conferencia dictada en la National Defense University, Washington, D.C., el 11 de septiembre de 1998 (mimeo).



nacional. Al estallar la primera guerra del Golfo (1991), en algunos sectores políticos y militares de México se acarició la idea de colaborar con la fuerza internacional. Cuando se planteó de forma velada la posibilidad, la reacción fue inmediata: la doctrina del Estado mexicano nos impide intervenir militarmente en asuntos que no afectan directamente nuestros intereses y que además están fuera de nuestra esfera de responsabilidad. Gracias a ello no se dividió el país entre los partidarios de colaborar y los opositores a la idea. Otro caso importante fue el de la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU durante la crisis de Irak (2003). El apego a principios como la defensa de la legalidad internacional y la determinación del gobierno de no avalar una invasión a aquel país permitieron escribir páginas brillantes de la diplomacia mexicana y encontrar un alto grado de sintonía entre sociedad, partidos políticos y gobierno.

En otras materias, como eventuales ataques terroristas y la actividad de grupos subversivos, es muy importante que una democracia establezca una línea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar las amenazas en un sentido similar. Después de todo, una democracia debe estar preparada para enfrentar una emergencia, y no es conveniente que ante cada nueva situación el gobierno abra un debate sobre la mejor manera de enfrentarlo, lo que divide a la sociedad. El caso de Chiapas ilustra muy bien esta problemática. En los primeros días de enero de 1994 el gobierno respondió militarmente a la insurgencia zapatista y la división de opiniones se manifestó en el propio gabinete de Salinas de Gortari. De manera expresa, el entonces canciller de la república, Manuel Camacho Solís, discrepaba respecto de la utilización de la fuerza en contra del EZLN, poniendo en entredicho la legitimidad de su uso por parte del gobierno.

Sin una doctrina de seguridad completa y actualizada, la política de seguridad nacional puede ser errática. Un país que transforma sus estructuras políticas y que empieza a dejar en el desván de la historia al autoritarismo y al patrimonialismo debe impulsar un debate constructivo y exhaustivo sobre este tema.

## **Los servicios de inteligencia y la estrategia de seguridad nacional**

Un elemento clave para articular los principios generales del Estado con la política y la estrategia de seguridad nacional es el funcionamiento de los servicios de inteligencia. En el nuevo contexto es primordial fomentar la cooperación con el extranjero, tarea en la que se ha avanzado especialmente en lo referido a la inteligencia operativa y táctica para el combate a las drogas y la lucha antiterrorista. Es probable también que la cooperación se haya ampliado a labores de contrainteligencia (supervisión y vigilancia de funcionarios mexicanos). Compartir información con servicios de inteligencia extranjeros es positivo si se basa en una relación equitativa y de respeto mutuo. La equidad no sólo depende del buen trato que los socios le puedan conferir al país, sino de la cantidad y calidad de la información y de los métodos para obtenerla. A fin de reducir las asimetrías que la situación actual provoca, sería necesario que México alcanzara dos objetivos: proyectar prestigio como país en esta materia y desarrollar una red de información suficientemente sólida, basada en la realidad de la región, sin que esto se convierta en una amenaza ni en una violación de la soberanía de otros países.

Otro asunto ligado a la estrategia de seguridad nacional es la legislación que rige a los servicios de inteligencia. En esta materia el debate se plantea en dos grandes ámbitos: por un lado, en el establecimiento de un marco de cooperación y confianza mutua de los servicios de información que permita el funcionamiento óptimo de una Comunidad Nacional de Inteligencia ya que la dispersión de objetivos y la competencia entre agencias puede ser nefasta para los intereses de un país. Por otro lado, legislar sobre los órganos de inteligencia es una prioridad establecida por el ejecutivo, que ha tenido eco en el legislativo, y debería ser también una prioridad socialmente relevante. Contamos con una ley que establece en qué condiciones y bajo qué supuestos son legales las intervenciones telefónicas por el aparato de inteligencia civil, pero hace falta que se brinde información clara para obtener una mayor compenetración de la sociedad con el tema.

Es verdad que si el concepto de seguridad nacional genera polémica, el de inteligencia literalmente bloquea a ciertos sectores de la sociedad. El término ha sido afectado directamente por una intensa producción bibliográfica y cine-

matográfica que circunscribe esta labor al espionaje y a las acciones encubiertas. No es cuestión de extendernos sobre este particular, baste dejar establecido que en la inteligencia moderna y democrática las operaciones especiales y el espionaje son una parte residual de la actividad. La mayor parte de los servicios de inteligencia contemporáneos trabajan con una enorme cantidad de fuentes abiertas, esto es, documentos públicos.

En el mundo actual la inteligencia debe tratarse como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello se deben arraigar socialmente los siguientes puntos:

*La labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático.* En un contexto democrático el servicio de inteligencia debe ser orientado por una lógica de Estado, no por intereses de partido y mucho menos de grupo. El órgano de inteligencia debe ser una agencia profesional situada por encima de los vaivenes de la política partidista. Su función es reunir información que pueda afectar a la seguridad de la nación siguiendo una agenda.

*El acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia.* Para ello se deben resolver los siguientes asuntos: acordar una agenda sobre los temas y grupos que afectan la seguridad nacional e identificar con toda claridad cuáles son, en un momento determinado, los antagonismos que deber reducirse para conseguir los objetivos nacionales. Es evidente que esto supone un cambio de percepciones de todos los actores. Para los agentes gubernamentales los partidos opositores dejan de ser enemigos potenciales para convertirse en aliados democráticos y, en muchos casos, dada la pluralidad política de los gobiernos estatales, participantes en la comunidad nacional de inteligencia. Para los partidos con larga tradición opositora el reto es pasar de la lógica del gobierno enemigo y de la condena genérica por las actividades de información a un reconocimiento de su necesidad para conducir los asuntos públicos y reducir, si fuera el caso, a los enemigos de la seguridad nacional.

Una agenda de riesgos consensuada en las áreas estratégica y táctica es fundamental para avanzar en la “presentación social” de los órganos de inteligencia.

*El control sobre el órgano de inteligencia.* Por definición, el servicio de inteligencia depende del poder ejecutivo, y lo más conveniente es que dependa directamente del presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable

ante los otros poderes del Estado. El poder legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, ejerce algún tipo de supervisión de los órganos de inteligencia a través de comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con gran utilidad, vigilar que la agenda y las prioridades de inteligencia formen parte de los intereses nacionales y no partidistas del gobierno, o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos. La otra cara de la moneda es que los legisladores están obligados a actuar en esta materia como poder del Estado y no como representantes de sus partidos. Los controles judiciales son importantes para autorizar escuchas telefónicas, interceptar mensajes o proceder a allanamientos, además, juegan un papel muy importante para evitar desviaciones o abusos de los aparatos de seguridad.

*Una comprensión general sobre la importancia y los alcances de la ley de inteligencia.* Para que el órgano sea eficaz es básico contar con un alto grado de consenso sobre los objetivos y un entendimiento de la rapidez y discreción de los controles. Los servicios de inteligencia deben estar regidos por una legislación especial, en la medida en que su función es garantizar la seguridad nacional y por ello pueden violar disposiciones generales del Estado de derecho como es el caso de la intervención telefónica.<sup>41</sup> Es fundamental que la legislación sea muy precisa en esta materia, pues por su naturaleza el sistema de inteligencia se mueve en la tenue frontera entre el Estado de derecho y la razón de Estado. Es decir, el servicio de inteligencia debe desarrollar temporalmente actividades que van en contra de disposiciones generales sin olvidar que lo hace para garantizar la seguridad nacional. La importancia de la legislación es evidente, pues en ella puede limitarse la acción de los servicios, evitando el peligro de que funcionen de manera extralegal y fuera de control.

*Los secretos oficiales.* El quinto elemento consiste en custodiar los secretos oficiales<sup>42</sup> y establecer cuáles son las prioridades de inteligencia. En este punto

<sup>41</sup> Para una sintética y muy clara exposición de las legislaciones especiales sobre espionaje y los derechos generales del individuo véase Alberto Begné, "Las leyes del espionaje en Europa y los Estados Unidos", "Enfoque", suplemento de *Reforma*, no. 77, 11 de junio de 1995.

<sup>42</sup> Un ejemplo de documentos clasificados y posteriormente publicados son los informes de la DFS que salieron a la luz con el título de "Archivos de Bucareli", *Nexos*, no. 246 (junio de 1998).

aparece una polémica entre historia y política, que dependerá también de las condiciones establecidas en la ley. La clasificación de documentos oficiales debe estar sujeta a una temporalidad acotada a fin de garantizar, como sucede en otros países, que los historiadores puedan reconstruir algún periodo de la historia.

*La profesionalización de la labor de inteligencia.* La labor de los servicios de inteligencia está al servicio de la política. Su relevancia depende de la forma en que el político la emplea para tomar decisiones. La inteligencia debe evolucionar al mismo ritmo que el resto de las instituciones y debe compartir la filosofía democrática establecida en la Constitución. En un contexto democrático, la filosofía que alienta al servicio de inteligencia no puede ser políticamente sesgada, pues la alternancia en el poder es uno de los fundamentos del proyecto nacional. Los productos de inteligencia deben ser al mismo tiempo neutros (desde el punto de vista de la competencia partidista) y útiles para la conducción nacional.

En consecuencia, para consolidar la democracia en México es primordial que uno de sus pilares más sólidos sean los servicios de inteligencia —profesionales y con vocación democrática—, sobre todo en estos momentos, en el que algunos cuerpos de seguridad (policías) parecerían estar conspirando contra la paz pública y la tranquilidad del país.

Recapitulemos. En lo tocante a la seguridad nacional, México enfrenta un desafío conceptual de primer orden: definir con claridad su proyecto como país para los próximos años, de manera que de esa formulación general se desprendan los objetivos y los intereses nacionales. Sin un rumbo definido es imposible articular una política que movilice los recursos y la voluntad nacional en un sentido constitucional.



## Los tres planos de la seguridad: el nacional, el bilateral y el hemisférico

---

En los últimos años, la seguridad en sus múltiples acepciones ha sido objeto de incansables polémicas en los ámbitos académico y político de México. Es natural e incluso saludable que el debate se haya prolongado puesto que el país ha vivido transformaciones políticas, económicas, comerciales y culturales que obligan a replantear, como lo vimos en el capítulo anterior, los fundamentos del concepto de seguridad nacional acuñado en el último tramo de los gobiernos del PRI.

Además de las transformaciones internas, que han sido muchas y de gran envergadura, debemos hacernos cargo de los cambios profundos en el escenario internacional. Es un lugar común afirmar que el paisaje estratégico en el que se desenvuelve México se ha modificado en muchas ocasiones —y de manera dramática— en los últimos lustros. Pero no por común es menos cierta esta afirmación. Sin pretender ser exhaustivos, vale la pena recordar que hemos vivido cuatro contextos internacionales que plantearon desafíos y problemas muy diferentes.

El primero es el dominado por la crisis de la deuda externa en los primeros años de los ochenta. La bancarrota de países como México en 1982 generó diferentes grados de tensión en las relaciones Norte-Sur. México y Brasil demostraban que la principal vulnerabilidad era su dependencia del ahorro externo para financiar su desarrollo.<sup>1</sup> Una vez resuelta la parte álgida, en las postrimerías de

<sup>1</sup> Sobre el tema de la deuda mexicana se generó un aluvión de artículos en las revistas especializadas. A título de ejemplo véase Saúl Trejo Reyes, “México: perspectivas de crecimiento y deuda

la década surgía un desafío de proporciones enormes: el colapso del mundo socialista.

Con la caída del muro de Berlín la estructura bipolar de las relaciones internacionales se transformó en un mundo unipolar dominado ideológica, política, económica y militarmente por Estados Unidos. La fractura Norte-Sur perdía peso y la Este-Oeste se vaciaba de contenido.<sup>2</sup> El juego de la soberanía relativa, buscando el equilibrio entre las potencias, se agotó como opción para las naciones del tercer mundo. Estados Unidos, ganador indiscutible de la guerra fría, proclamaba su programa para el siglo XXI: economía de mercado, democracia liberal<sup>3</sup> y el impulso de la globalización comercial como gran proyecto planetario.<sup>4</sup>

Para un país como México el efecto de estos cambios fue enorme. Como ya apuntábamos, nuestra nación se adaptó a la globalización de una manera casi inmediata con la firma del TLCAN en 1994, pero los temas como seguridad, política exterior y su papel en el mundo quedaban anclados en gran medida a matrices doctrinarias del pasado.<sup>5</sup>

Después vino el periodo llamado de la “narcotización de la agenda de seguridad”. El combate a las drogas se convertía en el asunto principal de las relaciones de México con su vecino.<sup>6</sup> Y, finalmente, llegamos al periodo más reciente, en el cual la economía, la democracia, la globalización y las drogas han sido

externa”, *Comercio Exterior*, no. 10 (octubre de 1987). Para un enfoque más amplio y crítico de la problemática de la deuda externa en los países del tercer mundo puede consultarse Susan George, *Jusqu’au cou. Enquête sur la dette du tiers monde* (París: La Découverte, 1988).

<sup>2</sup> Una lectura interesante y sistemática sobre el nuevo orden mundial puede encontrarse en Carlos Alonso Zaldívar, *Variaciones sobre un mundo en cambio* (Madrid: Alianza, 1996). Una lectura desde México sobre este mismo tema está en José Luis León, coord., *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México* (México: FCE-SRE, 1999).

<sup>3</sup> Las implicaciones que la caída del comunismo tuvo en la teoría y práctica de la democracia son analizadas por Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo* (Madrid: Alianza, 1993).

<sup>4</sup> El texto que marcó época fue el de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Planeta, 1992).

<sup>5</sup> La política exterior de Carlos Salinas de Gortari está resumida en Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad* (México: FCE, 1993). Un balance interesante y muy completo de la política exterior de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) puede encontrarse en Humberto Garza y Susana Chacón, coords., *Entre la globalización y la dependencia* (México: El Colegio de México-ITESM, 2002).

<sup>6</sup> Sobre este tema puede verse a José Luis Piñeyro, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de Administración Pública*, no. 98, INAP (1998).



desplazados a un segundo plano en el programa de acción de la potencia para ser sustituido por el terrorismo.

El debate estratégico se ha estrechado de manera brutal tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El terrorismo relegó todas las asignaturas pendientes de las anteriores coyunturas y obligó, por la vía de los hechos, a un alineamiento con el paradigma de la seguridad impuesto por la potencia hegemónica.<sup>7</sup>

A todos estos cambios se debe añadir el intento de México por contribuir a la edificación de un nuevo sistema interamericano de seguridad, con base en medidas de confianza y defensa. Al anunciar su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en septiembre de 2001 y ofrecerse en 2003 como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México abrió la posibilidad de discutir la vertiente hemisférica de la seguridad. Infortunadamente, como veremos más adelante, los avances fueron mínimos en ese sentido.

La discusión sobre la seguridad debe considerar tres grandes planos que se condicionan mutuamente, aunque es necesario analizarlos por separado debido a sus especificidades: el interno, el bilateral con Estados Unidos y el hemisférico. Nos detendremos en cada uno de estos puntos.

## **La ubicación de México en el mundo**

México, como se apuntaba al inicio, ha experimentado en los últimos veinte años transformaciones radicales en materia política, económica y demográfica, cambios estructurales que no se han visto necesariamente reflejados en la actualización de nuestras doctrinas de seguridad ni en la redefinición de nuestro papel en el mundo.

México ha transitado a la democracia a través de una serie de reformas electorales.<sup>8</sup> Cabe señalar que esta transformación no ha afectado necesariamente a todas las instituciones de gobierno de la república, y buena parte de las doctri-

<sup>7</sup> Véase el conjunto de artículos sobre este asunto publicados en la influyente revista parisina *Le débat. Histoire, politique, société*, no. 125 (mayo-agosto de 2003).

<sup>8</sup> Mauricio Merino, *La transición votada* (México: FCE, 2003).

nas que alientan su funcionamiento siguen nutriéndose de principios y discursos que no han sido actualizados al mismo tiempo ni con la misma intensidad que tuvieron los cambios en la escena electoral. Dicho de otra manera, un país moderno en el ámbito electoral tiene en su seno instituciones propias de un contexto nacional e internacional superados.

La democratización de México ha sido colosal pero tal vez no sea la transformación más profunda experimentada en los años más recientes. En los ámbitos económico y demográfico se observan cambios estructurales que, por definición, han incidido en la historicidad del país, que no es otra cosa que la capacidad de construirse como sujeto histórico e integrante de un sistema internacional.

En el lapso de dos décadas México pasó de impulsar una estrategia de desarrollo basada en el mercado interno y en una matriz estado-céntrica a convertirse en un país con vocación exportadora. En otras palabras, en un plazo relativamente breve hemos pasado de ser una economía basada en el proteccionismo comercial a ser una de las más abiertas del planeta aunque dominada por un claro proceso de integración a la economía estadounidense. Hoy por hoy, buena parte de nuestra estabilidad y nuestros empleos dependen del funcionamiento de esa economía.

Tampoco debe soslayarse la dinámica demográfica, pues ofrece elementos muy claros de análisis. En treinta años (1970-2000) México duplicó su población y una buena parte de ella emigró a sus grandes ciudades o a Estados Unidos. El mercado de trabajo tiene una lógica que involucra a los dos países y pone en funcionamiento una vasta red que opera de manera simultánea en ambos lados de la frontera.

Transformaciones de este calado suponen cambios en la formulación de los intereses nacionales. Es evidente que priorizar la problemática de los migrantes es fundamental para el gobierno mexicano, aunque no ha conseguido hasta el momento dar pasos sustantivos en esta materia. La “frontera viva” es una prioridad política y moral del país.

Las cifras de la migración y el comercio revelan el grado de integración que hoy existe entre los dos países. En números redondos, México tiene una quinta parte de sus nacionales viviendo en el extranjero, lo que lo hace un país transnacionalizado en un sentido económico y demográfico.

A pesar de la contundencia de las estadísticas, no se han podido sentar las bases para que la relación bilateral avance hacia esquemas más institucionalizados. Desde la figura de los “vecinos distantes” hasta la metáfora del “oso y el puercoespín” planteada por Davidow,<sup>9</sup> la relación avanza de manera inexorable, aunque en ambos lados de la frontera haya sectores que pretendan ignorarlo. No es razonable hacer caso omiso de las mutaciones internas y externas que México ha sufrido manteniendo una política exterior y una doctrina de seguridad propias de la guerra fría y del desarrollo estabilizador, es necesario llevar el tema a una discusión amplia y explorar nuevas vías.

Pese a las transformaciones estructurales, un sector mayoritario de la clase política se resiste a hacer cambios en política exterior y en las doctrinas básicas de la seguridad nacional y es que el asunto tiene una raigambre ideológica muy fuerte que todavía genera consenso en un amplio sector de la población. En tiempos del presidente Luis Echeverría (1970-1976) los principios de política exterior se elevaron a rango bíblico:

La doctrina internacional de nuestro país es irrenunciable. Resume una prologada batalla por su independencia y se inspira en el mandato de la Constitución de 1917. Antepone la defensa de la soberanía y de los atributos que de ella dimanen a cualquier consideración circunstancial, sólo en apariencia pragmática. La libre disposición de los recursos naturales, el sometimiento del capital extranjero y la facultad de imponer a las corporaciones transnacionales las normas de derecho interno, constituyen la esencia misma de la carta que México propuso a la comunidad de naciones. En el respeto de dichos principios ha de fundarse, asimismo, el entendimiento perdurable entre países hermanos del continente, celosos de su autonomía.<sup>10</sup>

El discurso de los años setenta conserva una potencia que es absurdo minimizar. Por citar un ejemplo, en 2003 uno de los líderes emblemáticos de la iz-

<sup>9</sup> Véase Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín* (México: Grijalbo, 2003).

<sup>10</sup> Luis Echeverría, “Mensaje dirigido a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión solicitando permiso para ausentarse, 3/07/74”, en Manuel Tello, *Política exterior de México 1970-1974* (México: FCE, 1975), 26.

quiera mexicana, Cuauhtémoc Cárdenas, consciente de la nueva realidad que vive el país pedía:

La recuperación de una política exterior de dignidad y soberanía apegada al mandato constitucional, que permita revisar los acuerdos internacionales para tornarlos equitativos y que ponga fin a claudicaciones y a la subordinación a intereses extranjeros, defienda y promueva los derechos de los mexicanos del exterior y se oriente a la integración política y económica de la comunidad latinoamericana de naciones.<sup>11</sup>

Si tomamos de manera literal esta formulación, las estructuras económica y demográfica deben ir por un lado, y la política exterior debe volver a un pasado mítico, haciendo caso omiso de la geografía y volcándonos hacia la comunidad latinoamericana de naciones. La concepción profunda de una parte de la elite de lo que debe ser la política exterior se reconstruye desde el espacio de la epopeya antiestadunidense y la necesidad de marcar más distancia con América del Norte.

Como bien ha señalado José Luis Valdés,

la política exterior no es inamovible, como no lo es la realidad que circunda las decisiones estratégicas que se toman en defensa de intereses nacionales; se da el caso de que ésta tiene que modificar sus prioridades programáticas y de fondo en función de los cambios históricos... El precio de la efectividad de una política exterior es ejercer una vigilancia sobre los cambios permanentes que ocurren en la escena mundial...<sup>12</sup>

México sigue prisionero de la circunstancia de no lograr hacer coincidir su realidad económica y demográfica con el discurso nacionalista de política exterior profundamente arraigado en la clase política y en buena parte de nuestro cuerpo diplomático.

<sup>11</sup> Cuauhtémoc Cárdenas, "La marcha del 27: objetivos y tareas", *La Jornada*, 28 de noviembre de 2003.

<sup>12</sup> José Luis Valdés Ugalde, "La política exterior de México bajo un régimen democrático", *Anuario de la División de Estudios Internacionales y Humanidades*, no. 2, UQR (2002), 203-204.

Uno de los fenómenos regresivos de la administración de Vicente Fox, tras el fracaso de su intento de actualizar la política exterior,<sup>13</sup> fue buscar reemplazar la falta de acuerdos para avanzar en las grandes reformas internas, desde la fiscal hasta la del Estado, con un consenso en la política exterior, eliminando toda posibilidad de un genuino debate para renovar esta última.<sup>14</sup>

Al término de la administración Fox no había una idea clara del papel de México en el mundo. El nacionalismo revolucionario que cohesiona al PRI y al PRD resulta anacrónico para una potencia exportadora, pero sigue siendo el eje dominante del discurso de ambos partidos.

Tenemos un problema de eje articulador en nuestra política exterior porque la retórica patriótica la divorcia de la economía. Tratar de compatibilizar estas dos esferas es una de las prioridades del nuevo siglo.

Es evidente que la economía es uno de los motores más poderosos de las relaciones entre países, por lo tanto, la construcción de los intereses nacionales tiene como fundamento, en la mayoría de los países y en casi todos los periodos históricos el sistema económico. En este sentido, México vive un periodo de gran ambigüedad, pues define sus intereses comerciales y económicos de manera separada y, a veces, opuesta de su política exterior.

El eje soberanista de la política exterior ha minimizado la posibilidad de reconocer —y por lo tanto definir una estrategia para atenderlo de manera consistente y con el respaldo político y social— su espacio de atención prioritario. Hay sectores que siguen apoyando la idea de convertir a México en un líder de Latinoamérica, otros lo prefieren como una potencia regional, algunos más como país intermedio que aproveche el multilateralismo para reducir las asimetrías que lo separan de su vecino. Pocos se atreven a formular sin ambages que el eje norteamericano es —por determinismo geográfico, económico y demográfico— el prioritario para México.

<sup>13</sup> Hay balances interesantes sobre la política exterior de Vicente Fox en sus primeros años. Véase por ejemplo, Rafael Vázquez, coord., *La política exterior de México bajo un régimen democrático* (México: Plaza y Valdés-UQR, 2002). También puede consultarse a Rafael Fernández de Castro, coord., *Cambio y continuidad en la política exterior de México* (México: Ariel, 2002).

<sup>14</sup> Esta tesis ha sido desarrollada por José Luis Valdés, "La política exterior ...", 203-210.

Esta confusión, debemos reconocerlo, no es una excepción. Todos los países con la posibilidad de múltiples pertenencias enfrentan en algún momento ese dilema. El Reino Unido, por ejemplo, lo experimentó con sus titubeos europeístas y el desarrollo de la *Commonwealth*. El gran tema no es que haya o no dilemas, todos los países en mayor o menor medida los han enfrentado, lo importante es establecer cuándo hay que pronunciarse por un eje y trabajar para que esta decisión sea abrazada por la mayoría.

## La relación bilateral

Las relaciones entre México y Estados Unidos son de una enorme complejidad y tienen muchos componentes. No existe en ninguna parte del mundo una frontera con tal dinamismo y conflictividad como la compartida por ambos países. No obstante, desde 2001 las relaciones bilaterales han sido dominadas por la estrategia antiterrorista estadounidense. Muchos de los puntos de la agenda bilateral han sido relegados a tercer o cuarto plano.

Es conveniente subrayar que la estrategia de seguridad del coloso del norte tiene dos componentes. En el plano bilateral, el más importante, está dominada por los lineamientos de la National Strategy Homeland Security. En el plano multilateral, la doctrina de acción preventiva es el elemento más visible de la concepción de seguridad de la Casa Blanca.<sup>15</sup>

México ha cooperado de manera intensa e irrestricta con el perímetro de seguridad de Estados Unidos.<sup>16</sup> Las reuniones entre el secretario de Seguridad Interna y el de Gobernación de México han sido frecuentes y existe una línea

<sup>15</sup> Puede encontrarse una descripción y una apología de la estrategia de seguridad de George W. Bush en Philip Zelikow, "The Transformation of National Security", *The National Interest*, no. 79 (primavera de 2003). Para leer una crítica interesante a aspectos de esta doctrina, véase Madeleine Albright, "La guerra equivocada", *Foreign Affairs en español* 3, no.4 (septiembre-octubre de 2003).

<sup>16</sup> Véase el enfoque crítico que ofrece Alejandro Dávila Flores, "Smart borders y seguridad nacional después del 11 de septiembre ¿tomando decisiones inteligentes?", en María Cristina Rosas, coord., *Terrorismo, democracia y seguridad* (México: UNAM-Australian National University, 2002).

directa de comunicación que se activa en caso de una emergencia. México ha interiorizado y asumido como propios los controles más severos de las fronteras y el seguimiento de extranjeros que ingresan al territorio nacional, especialmente los de las nacionalidades llamadas “restringidas”, es decir, aquéllas que están sujetas a controles más profundos por parte de los agentes migratorios y fronterizos. Además, ha aceptado y apoyado el concepto de fronteras inteligentes, para intentar hacer compatibles los más elevados estándares de seguridad con el movimiento eficaz de personas y mercancías. Ha puesto en operación todos los controles impuestos a la aviación civil por la autoridad estadounidense como si fuera un programa propio. Con motivo de la guerra con Irak se puso en marcha el operativo llamado *Centinela* que movilizó a varios miles de efectivos de las fuerzas de seguridad.<sup>17</sup> Otra de las facetas de esta cooperación es la participación de los gobiernos federal y de Sonora en simulacros de ataques terroristas, como el celebrado en noviembre de 2003 en la frontera Sonora-Arizona. En resumen, en el plano bilateral la cooperación ha sido fluida.

En el plano multilateral, sin embargo, ha habido discrepancias, especialmente en el tratamiento del caso Irak. A pesar de las presiones explícitas o implícitas, durante su estancia en el Consejo de Seguridad de la ONU (2001-2003) México gozó de un relativo grado de autonomía que llevó a fricciones con la potencia hegemónica, aunque sin poner en riesgo la tan importante cooperación bilateral. México puede sacar mayor provecho de esta nueva situación porque el determinismo geográfico nos hace indispensables en la ecuación de seguridad de Norteamérica; este asunto lo desarrollaremos en el siguiente capítulo.

Aunque no existe una formulación explícita, en la práctica el concepto de seguridad nacional se ha acoplado a los lineamientos exigidos por la relación bilateral. Sin embargo, en un plano más amplio, como el de la seguridad hemisférica, sigue habiendo una gran distancia entre las preocupaciones reales, la conceptualización y las instituciones hemisféricas encargadas de la seguridad. Para México la posibilidad de hacer las veces de puente entre las dos Américas y entre

<sup>17</sup> Véase el documento relativo a la conferencia de prensa de los secretarios de Gobernación, de México, y de Defensa, de Estados Unidos, del 18 de marzo de 2003, en <[www.gobernacion.gob.mx/templetas/boletin.php](http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/boletin.php)>.

los países más ricos y los menos favorecidos del hemisferio pasaba por desarrollar un nuevo esquema de la seguridad hemisférica, asunto por el que apostó el gobierno de Fox con resultados pobres.

## **La seguridad hemisférica**

La revisión del sistema hemisférico de seguridad y defensa era una tarea pendiente desde la conclusión de la guerra fría. El fin del enfrentamiento Este-Oeste liberó muchas de las tensiones que sufrían los países americanos. Las naciones convulsionadas por guerras fratricidas (salvo Colombia, que merece un análisis particular) y graves conflictos internos empezaron a encontrar fórmulas de reconciliación más o menos exitosas.

Si en décadas anteriores las pugnas se daban por imponer un modelo político y económico alternativo al capitalismo, desde los primeros años de los noventa el régimen democrático y representativo de gobierno así como la economía de mercado se convirtieron en los referentes fundamentales de construcción y modernización de las sociedades latinoamericanas y del Caribe. Ideológica y políticamente el competidor del capitalismo era el gran derrotado; el “fantasma del comunismo” dejaba de ser una amenaza para el hemisferio. En consecuencia, la seguridad del continente debía replantearse a la luz del nuevo escenario internacional.

Desde entonces y hasta la última conferencia monográfica de la OEA convocada en octubre de 2003, se ha avanzado con el método de sobreponer conceptos, ideas y preocupaciones a las existentes para atender las problemáticas emergentes, pero no se ha progresado en la creación de un concepto y una doctrina novedosos de seguridad hemisférica. En la declaración de la OEA sobre el tema de la seguridad tenemos un reflejo de las preocupaciones de los diversos países, pero no se logró precisar un denominador común que definiera de manera específica la problemática de la seguridad en un sentido colectivo. En el texto aprobado en México dominó el afán —loable, por lo demás— de que todos los países se sintieran representados gracias a una serie de puntos que diplomáticamente salvaron la reunión, pero para efectos de una genuina renovación del sistema interamericano de seguridad se quedaron a mitad del camino.



En diversas reuniones continentales, anteriores a la de 2003, el tema de la seguridad se presentaba con cierto acento de urgencia. Se planteaba como impostergable revisar los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y la seguridad para tener un continente plenamente seguro.<sup>18</sup> Finalmente, en cada uno de los foros los países de la región iban planteando sus enfoques sobre nuevas y viejas amenazas por enfrentar en el hemisferio y se fue construyendo un concepto multidimensional y flexible que, como antes se apuntaba, diplomáticamente resolvió la redacción de las declaraciones, pero operativamente dejó casi intacto el sistema de seguridad establecido desde la guerra fría y cuyo exponente más visible es el TIAR.

Si se revisan los antecedentes de la conferencia de México se podrá detectar que la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec pidió a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA la revisión de todas las asignaturas relacionadas con seguridad. Una etapa importante en este trabajo fue la llamada “Declaración de Bridgetown” que, como es sabido, reconoce

que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad del hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.<sup>19</sup>

La novedad respecto de la doctrina de la guerra fría es el alcance multidimensional del concepto, combinado con otro valor que se ha dado en nombrar *flexibilidad*. La arquitectura de seguridad del hemisferio aspira a ser flexible, y no podía ser de otra manera cuando se opta por un concepto universalizante. En resumen, un sistema multidimensional y flexible que respeta el derecho de cada Estado de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad.

<sup>18</sup> El tema de la seguridad hemisférica fue revisado desde diversos puntos de vista que pueden consultarse en un libro reciente de María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas, seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino* (México: UNAM, 2002).

<sup>19</sup> Véase la declaración en <[http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcg-doc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcg-doc15_02.htm)>.

La plataforma del sistema de seguridad se basa en una serie de valores compartidos como la paz, el desarrollo integral, la justicia social, y en los de raigambre democrática, como el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. Todos son encomiables, pero no dejan de ser una generalidad cuando, como se verá a continuación, no se prevén acuerdos o resortes institucionales para promoverlos como un objetivo compartido.

Al ser tan amplio el espectro de cuestiones que se abordan en las declaraciones de Bridgetown y México, no se resuelve el meollo de un sistema internacional de seguridad, que es el común denominador, más que las particularidades de cada país. No existe (si dejamos de lado el contraterrorismo y el combate a las drogas, agendas impulsadas por Estados Unidos a escala planetaria) un conjunto de preocupaciones específicamente americanas que articulen la percepción de amenaza que puede tener un país como Haití (preocupado principalmente por la consolidación democrática o los desastres naturales) o Argentina y Brasil, más sensibles a los efectos de las modernas crisis financieras; Colombia, desgarrada por un conflicto interno o Estados Unidos, que se ha vuelto monotématico en asuntos de seguridad, aunque después del paso del huracán Katrina por Luisiana sea más receptivo a los desastres naturales como amenazas a la seguridad.

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica que algunos países lograron incorporar a la declaración final, dando así un tono social y políticamente correcto a la declaración, incluyen problemas de salud, de distribución de la riqueza, de debilidad fiscal de los Estados, de ausencia de rendición de cuentas y de mecanismos de contraloría eficaces que requieren respuestas múltiples por parte de los gobiernos nacionales y, en algunos casos, de una refundación del pacto social. Algunas de ellas, es cierto, son de naturaleza transnacional y pueden demandar una cooperación hemisférica adecuada, pero es complicado seguir afirmando que son asuntos de seguridad, porque entonces ésta se convierte en un concepto polisémico, impecable en términos políticos, pero operativamente inservible para los nuevos propósitos.

Los Estados del hemisferio tienen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad, pero comparten una agenda de ventajas com-

parativas respecto de otras regiones del planeta. Una es la consolidación de la primera zona libre de armas nucleares. Existe el compromiso de hacer de las Américas una región sin armas biológicas, químicas y de minas antipersonales. Es de encomiarse el empeño de todos los gobiernos de la región, con excepción del estadounidense, por continuar realizando esfuerzos para limitar los gastos militares.

Un aspecto digno de valorarse es el reconocimiento de compatibilidad entre la gran alianza continental y los procesos de integración subregional y regional. Se reconoce que estos esquemas contribuyen a la estabilidad y la seguridad en la región. Se abre también una puerta para el desarrollo de instrumentos y estrategias apropiados dentro del sistema interamericano, dirigidos a abordar las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares del Caribe. Sin embargo, la arquitectura institucional de la guerra fría permanece como el principal andamiaje de la estructura continental.

En la declaración de 2003 se le inyectó oxígeno al TIAR —muchos observadores especializados la consideraron como una reliquia de la guerra fría, resucitada después de los atentados de septiembre de 2001. En la conferencia de ese año se reconoció “la importancia y utilidad que tienen para aquellos Estados[...] los instrumentos y acuerdos interamericanos tales como el TIAR y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá),”<sup>20</sup> aunque dejaba la ventana abierta para salvar la cara del país anfitrión, que como ya se ha apuntado decidió abandonar el instrumento en septiembre de 2001, al reconocer las diferentes perspectivas de seguridad y los compromisos de los Estados miembros.

El terrorismo quedó como el problema central en la agenda hemisférica y algunos países aprovecharon para manifestar sus inquietudes sobre los efectos perversos de la cruzada antiterrorista estadounidense, por los excesos que se pueden cometer en su nombre. No es asunto menor que en la declaración figurara esa preocupación:

Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el pleno respeto al estado de derecho y al derecho internacional, incluidos el

<sup>20</sup> Véase OEA, “Declaración sobre seguridad en las Américas”, 28 de octubre de 2003, en <[http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp)>.

derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [...] En el marco jurídico referido en el párrafo anterior, fomentaremos en los países del Hemisferio la capacidad para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Fortaleceremos el Comité Interamericano contra el Terrorismo y la cooperación bilateral, subregional y hemisférica, a través del intercambio de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo; impedir la circulación internacional de terroristas, sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y la facilitación del comercio; y asegurar el enjuiciamiento, de acuerdo con el derecho interno, de toda persona que participe en la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo y de aquellos que, directa o indirectamente, provean o recolecten fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer actos de terrorismo. Nos comprometemos a identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen o motivación, tales como amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y amenazas a la infraestructura crítica.<sup>21</sup>

La redacción no deja lugar a dudas: preocupaba la enfermedad, pero también los métodos unilaterales y arbitrarios para combatirla.

Si en el combate al terrorismo se expresa esa preocupación por el unilateralismo, no sucede lo mismo con el emprendido contra las drogas. En estos tiempos se habla —para neutralizar ese flagelo— de una cultura de seguridad basada en la cooperación multilateral, en la responsabilidad compartida, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los Estados como bases para hacer frente al problema. En este ámbito, los mecanismos de reconocimiento multilaterales se han revelado mucho más eficaces y políticamente más benignos que la polémica certificación. De hecho, la declaración hemisférica acoge con beneplácito las recomendaciones presentadas por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

<sup>21</sup> Tomado de los párrafos 22 y 23 de la citada “Declaración sobre seguridad...”.

El debate sobre la seguridad hemisférica tiene, como es natural, un componente social en la agenda del desarrollo, que contempla de manera predominante los siguientes temas: 1) la pobreza extrema y la exclusión social, 2) los desastres naturales y los de origen humano, 3) el VIH/SIDA, 4) el deterioro del medio ambiente, 5) La trata de personas y 6) Las crisis financieras.

Una vez más, la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica quedó como un asunto pendiente. Instrumentos como el obsoleto TIAR apenas reciben una recomendación para que el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica,

continúe el proceso de examen y evaluación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), así como de otros instrumentos hemisféricos vigentes en materia de seguridad colectiva y solución pacífica de controversias, teniendo en cuenta las realidades de la seguridad en el Hemisferio y la naturaleza distinta de las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad, así como los mecanismos de cooperación para hacerles frente[...]”<sup>22</sup>

Y el segundo eterno pendiente, la clarificación de la Junta Interamericana de Defensa, quedó también como una tarea diferida: “Reiteramos la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA. Por ello, recomendamos que el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, concluya el análisis de la relación de la JID con la OEA.”<sup>23</sup>

## **La paradoja continental**

La paradoja americana reside en suponer que mientras menos amenazas directas se perciban en el paisaje estratégico, menos incentivos hay para discutir en pro-

<sup>22</sup> *Ibid.*, párrafo 48.

<sup>23</sup> *Ibid.*, párrafo 49.

fundidad el concepto de seguridad. Si asumimos que no se vislumbran amenazas específicas que alteren significativamente los equilibrios regionales, como sí existen en el ámbito global ni tampoco se registran presiones extra continentales que evidencien la obsolescencia de las instituciones de seguridad hemisférica, es previsible que no opere el incentivo para dinamizar los trabajos sobre el replanteamiento de la seguridad bajo nuevas premisas.

Son cuatro las razones por las que estimamos que no habrá grandes avances. La primera, como ya lo señalábamos, es la respuesta del gobierno de Estados Unidos a los ataques terroristas de *Al Qaeda*. Washington se ha fortificado en un razonamiento “soberanista”,<sup>24</sup> lo que impide la edificación de un andamiaje conceptual y práctico que permita a otros países pactar una cooperación sustentada en la confianza mutua.

La segunda es la incapacidad de los países del hemisferio para apreciar los avances y las ventajas comparativas que tienen respecto de otras regiones. La seguridad es un bien que es valorado cuando se pierde. No parece importar demasiado pertenecer a un continente —con excepción de Estados Unidos— sin armas nucleares. Al mismo tiempo, no se da relieve a que en nuestro hemisferio no se contemplen amenazas a su integridad territorial por parte de enemigos externos ni se pondera la situación de que no se avizoren conflictos graves entre las naciones que lo conforman, sin embargo, en un mundo tan convulso esto no es poca cosa.

La tercera razón es que las naciones americanas han demostrado una incapacidad casi perpetua de buscar puntos de convergencia de las agendas discutidas en todo el hemisferio. Por ejemplo, la negociación sobre seguridad se maneja en plataformas diferentes de los temas comerciales, lo que hace difícil agregar intereses y conseguir mayor apoyo político de los ciudadanos al proceso de integración comercial.

<sup>24</sup> Es interesante leer el análisis de Woodward sobre la forma en que los diferentes miembros del gabinete del presidente Bush participan en las deliberaciones sobre la lucha antiterrorista. Llama la atención la posición de Condoleezza Rice, siempre enarbolando el interés estadounidense por sobre cualquier otra consideración multilateral. Bob Woodward, *Bush at War* (Nueva York: Simon & Schuster, 2002).

La cuarta y última es la inexistencia de un verdadero debate hemisférico. Salvo en Estados Unidos, y probablemente en Canadá, en el resto de los países no existe esa proyección. En América Latina se ha tendido a ver las cosas desde una perspectiva interna o limitada a la zona de influencia inmediata; además, es raro que en los círculos gubernamentales o incluso académicos se lea la realidad del mundo a través de un prisma hemisférico.

Dejemos la reacción soberanista a la que ya hemos dedicado un espacio y veamos con mayor detalle los puntos restantes.

### **La incapacidad de valorar nuestras ventajas**

Con miras a integrar un *corpus* documental acerca del punto de vista que los miembros de la OEA tenían sobre el sistema de seguridad hemisférica, el organismo aplicó un cuestionario a los embajadores acreditados. Una de las opiniones más frecuentes en los documentos de la consulta es la valoración positiva del ambiente de seguridad que se vive en el continente.<sup>25</sup>

A diferencia de Asia o de África, el americano es un continente relativamente pacífico. La paradoja hemisférica es que a pesar de que la mayoría de los países ha vivido un amplio proceso de democratización y de reconciliación nacional en los últimos años, no ha sido capaz de convertir estas ventajas comparativas en condiciones que permitan atender de una manera más eficaz los problemas de las sociedades nacionales.

En un plano más amplio podría decirse que los países de América no han aprovechado cabalmente el contexto de relativa tranquilidad para edificar mayor prosperidad, a pesar de que muchos recursos, antaño comprometidos en gasto militar, se han liberado para otros propósitos. Un ejemplo puede ser ilustrativo. Mientras que en 2000 Rusia seguía gastando 5.1 por ciento de su gasto público en defensa, países latinoamericanos más poblados como Brasil o México sólo distrajeron 1.7 y 0.5 por ciento, respectivamente. América Central, una de las re-

<sup>25</sup> Véase el artículo de Lilia Bermúdez, "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad", *Revista Mexicana de Política Exterior* no. 69, IMRED (2003).

giones más convulsas del globo hace dos décadas, ha reducido apreciablemente su gasto militar. El gasto público en defensa fue de 1 por ciento en el conjunto de los países del istmo al iniciar el nuevo siglo. Si comparamos las estadísticas con las de otras latitudes, veremos que el ahorro en recursos no destinados a la defensa es apreciable. Dadas sus condiciones políticas, Jordania, por ejemplo, gasta 7.7 por ciento de su presupuesto en defensa mientras Arabia Saudita supera 10 por ciento.<sup>26</sup>

Por razones diversas, no se ha logrado articular un concepto de seguridad que pueda leerse en clave positiva, ligado a las ventajas comparativas de la región en esta materia. Podría agregarse a dichas ventajas el que a pesar de las diferencias raciales, religiosas y económicas que hay en el continente existe una comunión de valores políticos y económicos entre los países latinos y anglosajones. La hegemonía ideológica estadounidense sigue siendo muy amplia en prácticamente toda la región. Lo increíble es que lejos de ver estos elementos como positivos han tendido a ser considerados como parte del paisaje.

## **La articulación de las agendas**

Es evidente que la agenda de seguridad de la guerra fría ha dado paso a nuevas temáticas como terrorismo, narcotráfico y el combate al crimen organizado. Estados Unidos presionó de una manera sistemática a través de mecanismos como la certificación para que todos los países abrazaran estos asuntos como los más importantes. La agenda de seguridad hemisférica pasaba de la ideología a las drogas en la década de los noventa.

De manera paralela, Estados Unidos impulsó una agenda ligada a cuestiones comerciales con el continente. En la primera etapa de los noventa se promovía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y hacia mediados ya se había hecho público el interés de contar con una zona de libre comercio en todo el hemisferio, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

<sup>26</sup> Los datos son del Anuario *El estado del mundo 2005*, Madrid, Akal, 2005.



La agenda de seguridad y la comercial se han manejado separadamente sin capitalizar sinergias políticas que permitan ir tejiendo una red de intereses en común. Una especie de autismo diplomático ha impedido que los esfuerzos por conseguir mayores grados de seguridad puedan reforzarse con la eliminación de barreras comerciales y, a partir de estas dos agendas, avanzar en temas que podrían cohesionar económica y socialmente al hemisferio.

Lo sorprendente es que hay conciencia —en las esferas gubernamentales y diplomáticas— de la necesidad de plantear engarzadamente las diferentes agendas y no encajonarse en un concepto ligado a una amenaza tipificada como preponderante por la potencia, sea ésta el comunismo, el narcotráfico o más recientemente, el terrorismo.

Sin embargo, en la práctica no se han encontrado los canales adecuados para articular las diferentes agendas. En la cumbre de Madrid entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe, en 2002, el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, mostró una sensibilidad enorme para aprovechar una coyuntura específica y así empujar su agenda. No es inútil recordar que mientras en México nos debatíamos sobre la posición a asumir ante el ataque terrorista del 11 de septiembre, el ex presidente brasileño aprovechaba el momento para invocar al TIAR. A un año de la crisis de las Torres gemelas Cardoso planteaba que la agenda del desarrollo estaba quedando sepultada por los temas de seguridad.

El que Cardoso haya expuesto el asunto en ese foro de americanos y europeos resultó de gran utilidad para todos los países de la región, porque se comprobó que los temas bilaterales y multilaterales habían sido desplazados por las preocupaciones que —legítimamente— despierta el terrorismo. El unilateralismo que ha caracterizado a la administración Bush ahogaba todos los temas que no se relacionaran de manera directa con el contraterrorismo. El efecto era doble porque provenía de un líder latinoamericano que no tuvo dudas ni titubeos para apoyar a Estados Unidos en el momento del desastre.

Otros países, como México —que por razones diversas no habían considerado la posibilidad de afirmar de manera clara que la obsesión antiterrorista de los estadounidenses no puede ser lo único que se considere en la agenda internacional— deben contribuir a vincular la agenda de seguridad con la del desarrollo

y por supuesto con la migratoria. Es ineficaz para los intereses nacionales de todos los países de América que la política de seguridad se limite a reforzar puestos fronterizos o a imponer un control de pasaportes más rígido.

## **La ausencia de una perspectiva hemisférica**

Una última consideración, para terminar este capítulo, es la relacionada con los fundamentos culturales, económicos y políticos que le dan identidad al hemisferio. De entrada, cabría preguntarse si existe una perspectiva americana de la misma manera que hoy se habla de una europea.

La perspectiva europea es una construcción intelectual y política que edificaron después de la segunda guerra los líderes de Francia y Alemania, a la que se han venido agregando un mayor número de países. En América parece que estamos viviendo el proceso inverso. La identidad americana está cada vez más fragmentada: América del Norte se consolida como espacio comercial, pero no prospera en otros temas. América Central ha avanzado de manera apreciable en derribar barreras aduanales y es probablemente la región que más claramente ha desarrollado el sentido de pertenencia a instituciones supranacionales y hoy tiene un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA). En América del Sur el fracaso económico de Argentina hizo naufragar temporalmente el proyecto de Mercosur y el ALCA se ve como una perspectiva lejana, sobre todo después de la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata. El pacto Andino se ha debilitado con la salida de Venezuela. Brasil consolida su liderazgo regional con muchas contradicciones.

El único país que ha mantenido una visión hemisférica tenue es Estados Unidos y en los últimos años la ha devaluado. Su atención a los problemas hemisféricos es comparativamente menor a lo que sucedía en otras épocas. El resto no ha tenido o no ha querido desarrollar una agenda de mayor compromiso con los demás países. México inició tímidamente el Plan Puebla-Panamá, que después se vio frenado por intrigas burocráticas e insuficiencias presupuestales. Cada país de América parece ensimismado en sus problemas internos. En Colombia y en Venezuela están atendiendo sus crisis de gobernabilidad.

Estados Unidos empuja su visión de seguridad y compromete a sus vecinos a desarrollar las fronteras inteligentes. En suma, cada nación está más ocupada en sus asuntos que en ampliar la cooperación en distintos ámbitos y en tratar de crear una plataforma de mayor entrelazamiento de intereses a nivel hemisférico.

Con estos elementos nacionales y globales es improbable que se registren avances importantes en los próximos años, por ello la atención se concentra en el plano bilateral que trataremos en el siguiente capítulo.



## La seguridad México-Estados Unidos

---

La seguridad ocupa un lugar protagónico tanto en las agendas particulares de México y de Estados Unidos, como en la bilateral. El determinismo geográfico y el círculo de intereses económicos comunes los lleva —a pesar de las variaciones políticas de la coyuntura y algunas sensibilidades heridas— a vivir una problemática y una serie de desafíos comunes sin paralelo en la historia.

En ninguna otra etapa de las relaciones bilaterales habían compartido de manera tan clara una percepción de amenaza externa como desde 2001. México, al igual que Washington, considera que el terrorismo internacional es la más grave amenaza a la seguridad mundial y por ende de Norteamérica, pero también que se podrían tratar otros asuntos simultáneamente para hacer más segura la región.

Más allá de las versiones periodísticas y de algunas confusiones, la postura de México tras los ataques terroristas de 2001 fue de total apoyo. Días después de los atentados de Nueva York, Jorge Eduardo Navarrete, nuestro embajador ante la ONU, fijaba la posición mexicana ante el pleno de la Asamblea de ese organismo:

Lo que ocurrió hace unas semanas en Estados Unidos es un llamado que alerta a todas las naciones para luchar por la paz. Por eso el apoyo de México a Estados Unidos y a los países democráticos y libres en la lucha contra el terrorismo no puede aceptar ambigüedad [...] México desea reiterar su plena disposición a, por una parte, llevar adelante y fortalecer sus propias acciones nacionales orientadas a prevenir y evitar la comisión de actos terroristas en su territorio y, por otra, sumarse,

con la urgencia y firmeza que exige la situación, a los esfuerzos de cooperación internacional encaminados a la prevención y erradicación del terrorismo en todas sus formas [...]”<sup>1</sup>

Este fragmento demuestra que al momento de fijar su postura frente a la comunidad internacional, México no albergó dudas sobre la seriedad de la amenaza y la necesidad de apoyar de manera irrestricta a Estados Unidos.

Es verdad que hubo titubeos en ciertos miembros del gabinete presidencial en los días posteriores a los atentados y cierta mezquindad de algunos partidos políticos. Es igualmente cierto que estas torpezas han sido ampliamente documentadas en esa suerte de libro-reproche que escribió Jeffrey Davidow, a la sazón embajador estadounidense en México. Desde las primeras páginas se advierte la molestia del diplomático por la desconsideración mexicana: “La reacción inicial del pueblo y el gobierno mexicanos, como se esperaba, fue de horror... pero rápidamente la reacción se volvió confusa y degeneró en un debate político indecoroso, que reveló mucho de fealdad e insensibilidad [...]”.<sup>2</sup>

Conforme el texto del diplomático avanza, se vuelve reproche seco y descarnado. Utiliza el contraste para dar más relieve al agravio, subrayando con dureza que “incluso” los franceses tuvieron un gesto más cortés que sus vecinos; y completa la faena con una estocada verbal que refleja el golpe asestado a su sensibilidad debido a la actitud mexicana, cuando concluye el capítulo introductorio en el siguiente tenor:

Incluso aquellos que sienten afecto por Estados Unidos [...] consideran que la mayor diferencia entre nuestras dos culturas es que quienes estamos al norte somos testarudos, desconfiados, duros y poco sentimentales. Quienes viven al sur de la frontera [...] tienen el don de la gentileza, la compasión y el sentimentalismo latinos. Aquellos que forman opinión o diseñan políticas en México no lograron entender

<sup>1</sup> Véase el discurso completo “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” pronunciado en la plenaria de la LVI asamblea general de la ONU el 1° de octubre de 2001, en <<http://www.cinu.org.mx/multi/ter/Declaraciones/Navarrete.htm>>.

<sup>2</sup> Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespin* (México: Grijalbo, 2003), 23-24.

que lo que más queríamos de ellos en nuestro peor momento era únicamente expresiones de solidaridad y preocupación [...] Un tradicional abrazo mexicano hubiera bastado. Confinados como estaban en sus propios complejos y juegos políticos fueron incapaces de darlo.<sup>3</sup>

Algo de justicia hay en los señalamientos de Davidow, pero también un elevado nivel de superficialidad en su crítica. Estados Unidos no quería solamente un abrazo —que ciertamente no se le dio— quería, y lo obtuvo, un apoyo indiscutible para desplegar una estrategia de defensa y combate en contra del terrorismo internacional.

Con abrazo o sin él, México realizó todos los cambios necesarios tanto en su estrategia de seguridad como en su agenda de riesgos, colaborando de manera decidida y visible para mejorar la seguridad. Como ya se apuntaba (infra p. 123) se universalizaron los controles en aeropuertos mexicanos de todos los vuelos que salían o llegaban. La revisión corporal se generalizó y la identificación de todos los pasajeros antes de abordar —incluso en vuelos nacionales— se convirtió en una rutina. Los servicios aeroportuarios mexicanos y las compañías aéreas nacionales elevaron —a un alto costo, dicho sea de paso— sus protocolos de seguridad. El control de extranjeros en tránsito o en el territorio nacional, así como otras medidas de contrainteligencia fueron adoptadas de inmediato.

Lo que probablemente no consideró el oso —por seguir con la metáfora de Davidow— es que su reacción fue de tal manera airada que llevó a pensar a muchos que su territorio se convertiría en una fortaleza inexpugnable, bloqueando los flujos económico, demográfico y cultural vitales para México.

Los hechos de Nueva York y Washington fueron abominables, pero la reacción del gobierno estadounidense fue excluyente y eso originó un ambiente poco propicio para distinguir las verdaderas amenazas de otras cuestiones imbricadas por diversos intereses en la agenda de seguridad. El propio George Soros argumenta en uno de sus libros —generador de una intensa polémica en Estados Unidos— que buena parte de los problemas enfrentados en el escenario internacional no responde tanto a la amenaza terrorista, como a la reacción del gobierno de Bush

<sup>3</sup> *Ibid.*, 33-34.

a los atentados. Los neoconservadores utilizaron la amenaza terrorista como coartada para desplegar una política exterior previamente diseñada por ese grupo.<sup>4</sup>

No sólo Soros ha abordado de manera crítica el asunto. La polémica en el mundo intelectual estadounidense ha sido intensa en los últimos dos años, prueba de ello es la postura de algunos autores al plantear dilemas de gran calado sobre la forma en que Estados Unidos debe ejercer su poderío en el mundo. Brzezinski, por ejemplo, expone el dilema de dominar o liderar el mundo.<sup>5</sup> Nye, por su parte, sugiere la necesidad de valorar que clase de poder (*soft* o *hard*) resulta más conveniente en el mundo actual.<sup>6</sup> Incluso Fukuyama ha entrado al debate.<sup>7</sup>

En el ámbito político, un buen número de actores de gran relieve<sup>8</sup> ha censurado al gobierno de George Bush debido a que sus desplantes y estrategias privaron al país del apoyo de muchas naciones aliadas, que se sienten maltratadas o incomprendidas por la política de seguridad estadounidense.

Al escuchar los primeros discursos de Bush tras los atentados se confirmaban los presagios de que Estados Unidos optaría por una política fundamentalmente unilateral y de ensimismamiento al adoptar un paradigma que, como bien lo ha definido Luis Ernesto Derbez, consistía en obtener seguridad “frente a todos y pese a todos”.<sup>9</sup>

Esta actitud tuvo consecuencias palpables. El influyente analista político Fareed Zakaria constataba la creciente incompreensión de otros países en lo tocante a la forma en que Washington ha manejado su política externa desde 2001. En naciones tan dispares como Francia e Indonesia el sentimiento antiestadunidense ha alcanzado los grados más altos de los últimos cincuenta años.<sup>10</sup> En otros

<sup>4</sup> Véase George Soros, *La burbuja de la supremacía norteamericana* (Buenos Aires: Sudamericana, 2004).

<sup>5</sup> Véase por ejemplo Zbigniew Brzezinski, *The Choice* (Nueva York: Basic Books, 2004).

<sup>6</sup> Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano* (Madrid: Taurus, 2003).

<sup>7</sup> Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006).

<sup>8</sup> Una parte considerable de los discursos de campaña del candidato demócrata a la presidencia John Kerry fueron en ese sentido, y gran parte de las campañas de 2006 para renovar el legislativo retomaron la cuestión. Véase <<http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches>>.

<sup>9</sup> Luis Ernesto Derbez Bautista, “Una frontera en franca evolución”, *El Universal*, 9 agosto de 2004.

<sup>10</sup> Fareed Zakaria, “The World’s most Dangerous Ideas”, *Foreign Policy* (septiembre-octubre de 2004).



lugares la situación no es tan grave, sin embargo se ha venido nutriendo una desconfianza cada vez mayor hacia la potencia que no apareció por generación espontánea.

Los primeros diseños de esquemas de seguridad por parte de la administración Bush se empezaron a elaborar pensando en un entorno totalmente hostil, plagado de peligros y amenazas. Los controles y las revisiones de pasajeros y contenedores de carga se hacían sin considerar que los dos países que flanquean a Estados Unidos son sus amigos, aliados y socios comerciales: México y Canadá.

En el plano global su estrategia es muy diferente. Para la mayor parte de los países estos elementos se pueden concebir de manera unitaria; para México es capital distinguirlos, pues los desacuerdos que se generen por la acción internacional de Estados Unidos no necesariamente afectan los acuerdos profundos para defender el perímetro de seguridad de Norteamérica.<sup>11</sup>

En la pista multilateral ha habido discrepancias importantes con la comunidad internacional por el unilateralismo estadounidense, pero para México el multilateralismo es básico para equilibrar una relación tan asimétrica.<sup>12</sup>

Además de ser un aliado leal en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, México está fuera del mapa de los fundamentalismos que alientan el terror. Esa ventaja comparativa no ha sido adecuadamente ponderada.

Lejos de involucrar positivamente a su aliado en el diseño de la estrategia de seguridad, Estados Unidos optó por una reacción claramente soberanista. Debe subrayarse que ni siquiera en el diseño de las fronteras inteligentes se pensó en adoptar un enfoque que incluyera a México y Canadá de manera conjunta para reforzar la idea de un espacio norteamericano compartido. Estados Unidos negoció por separado sobre el particular.

En resumen, la reacción de Estados Unidos, comprensible en una primera instancia, lastimó en muchos sentidos a una buena parte de sus aliados y en es-

<sup>11</sup> Puede encontrarse una descripción (y apología) de la estrategia de seguridad de Bush en Philip Zelikow, "The Transformation of National Security", *The National Interest*, no. 79, (primavera de 2003). Una crítica interesante sobre algunos aspectos de la doctrina de seguridad de Bush podrá encontrarse en Madeleine K. Albright, "¿Puentes, bombas o bravatas?", *Foreign Affairs en español* 3, no. 4 (octubre-diciembre de 2003), en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faen-spessay030401/madeleine-k-albright/puentes-bombas-o-bravatas.html>>.

<sup>12</sup> Esta relativa independencia en el manejo de los temas multilaterales no es nueva. Pocos meses antes de que se firmara el TLCAN México mantenía en la ONU una posición de condena a la invasión de Panamá.

pecial a un socio como México, pues envió a un bajo nivel de sus prioridades la agenda de los asuntos mexicanos.<sup>13</sup> Temas de gran trascendencia, como la profundización de la relación bilateral y la construcción de un espacio norteamericano más amplio que el TLCAN, se diluyeron en 2001. La posibilidad de ampliar la integración regional amparada bajo la idea genérica del NAFTA plus<sup>14</sup> fue relegada, aunque en los últimos tiempos el tema económico vuelve a ganar espacio y la competitividad de la región norteamericana respecto de otras se empieza a tomar en serio.

El acuerdo migratorio —para regularizar a miles de mexicanos indocumentados que viven y trabajan en la Unión Americana— solicitado al inicio del gobierno de Vicente Fox descendió durante cerca de dos años al último escalón de las prioridades y después fue retomado el asunto migratorio como un tema de su exclusiva competencia. ¿Un abrazo a tiempo hubiese evitado este desplazamiento? Probablemente no. En cambio, retomando las palabras de Davidow, pero en sentido contrario, la gran ironía es que un aliado incondicional para fortalecer el perímetro de seguridad de Norteamérica fue tratado como “amigo y punto”.<sup>15</sup> Los temas fundamentales para México en un contexto dominado por la necesidad de redefinir en un sentido más constructivo y amplio la relación con el vecino del norte fueron literalmente congelados, y la respuesta pública de amplios sectores ha sido una campaña de desprestigio a los migrantes

<sup>13</sup> Véase Jorge Castañeda, “La relación olvidada”, *Foreign Affairs en español* 3, no. 2 (abril-junio de 2003), en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11296/jorge-castaneda/la-relacion-olvidada.html>>. En clave humorística, el ex director de la revista *Foreign Affairs*, Moisés Naim, ha dicho que para el gobierno de Bush América Latina se convirtió en la Atlántida, esto es, el continente perdido.

<sup>14</sup> El 22 de diciembre de 2003, el presidente Vicente Fox Quesada concedió una entrevista a *Business Week* en donde abordaba de manera explícita esta idea del NAFTA plus. “México is a True Business Partner”, en <[http://www.businessweek.com/magazine/content/03\\_51/b3863024.htm?chan=search](http://www.businessweek.com/magazine/content/03_51/b3863024.htm?chan=search)>.

<sup>15</sup> En mayo de 2003, George W. Bush aseguró que México es amigo de Estados Unidos y punto, y aunque calificó de excelente la relación bilateral entre ambos, la tensión se percibía desde la reunión de APEC en Los Cabos, México, en octubre de 2002. Las declaraciones de mayo fueron las primeras del mandatario relacionadas con México desde el inicio de la guerra en Irak, conflicto que el gobierno de Vicente Fox no aprobó. La declaración de Bush se produjo tras muchas semanas de tensión entre ambos gobiernos, evidenciada al no conmemorarse la tradicional festividad del 5 de mayo en la Casa Blanca, como en los dos años anteriores.

sumado a un nativismo blanco que abiertamente presenta al mexicano como un peligro para la identidad nacional.<sup>16</sup>

## La agenda olvidada y sus consecuencias

Es descorazonador comprobar que los cambios registrados en México desde 2000 en materia de democratización, respeto a los derechos humanos, cooperación al más alto nivel en el combate al narcotráfico, extradiciones y voluntad de profundizar la relación bilateral, no hayan sido correspondidos con reciprocidad sustantiva. La falta de respuesta por parte de Washington a la agenda mexicana tuvo costos políticos enormes para la primera administración no priísta. Es verdad que no todo es imputable al desinterés estadounidense por los asuntos mexicanos; los malos entendidos y desaciertos en el manejo de la propuesta de un acuerdo migratorio de la administración de Vicente Fox dañaron la credibilidad del gobierno mexicano ante la opinión pública nacional. El presidente se equivocó desde un principio al suponer que una espléndida relación personal entre los mandatarios bastaba para empujar un instrumento tan relevante. La realidad le demostró lo contrario.

Los viejos nacionalistas agrupados en el PRI y el PRD atacaron a Fox por su “ingenuidad” al confiar en el gobierno de Bush, y reafirmaron viejas posiciones y prejuicios respecto de Estados Unidos. La idea de ser considerados “el patio trasero” de la gran potencia se reavivó en las percepciones de amplias franjas de la población. Las consecuencias son claramente regresivas para México. La clase política tradicional fortalece sus prejuicios antiestadunidenses, erosionados en los años anteriores con el avance de la integración comercial y el apoyo que el gobierno de William Clinton ofreció a México durante la crisis económica de finales de 1994. Este episodio admite múltiples lecturas, pero demostró el grado de integración de ambas economías y la importancia que ya tenía el círculo de intereses compartidos por ambos países.

<sup>16</sup> Véase Samuel Huntington, “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy*, no. 141 (marzo-abril de 2004). Posteriormente Huntington publicó sus tesis en forma de libro con el título *¿Quiénes somos?* (Barcelona: Paidós, 2004).

De manera explícita, el llamado “macropréstamo” pretendía defender los intereses estadounidenses (incluso se llegó a la situación humillante de ofrecer como garantía la facturación de Pemex), pero en el fondo fue la idea de interdependencia la que movió a Estados Unidos a evitar el colapso financiero de México.<sup>17</sup> Apoyar al vecino generaba nuevas y más constructivas perspectivas para la relación bilateral. La ayuda financiera evitó a México caer en la insolvencia y abrió de manera indirecta un espacio para impulsar las reformas políticas que condujeron a la democratización del país. Al evitar el desplome de un gobierno reformista como el de Ernesto Zedillo, William Clinton no actuaba como un altruista. En un breve pasaje de sus memorias ha explicado el proceso de toma de decisión sobre el préstamo a México, y en sus razonamientos subyace la idea de que si la economía de México se colapsaba, el primer afectado sería su propio país.<sup>18</sup>

En esta nueva coyuntura la época del voluntarismo político se esfumó. Ni en Estados Unidos ni en México corren buenos tiempos para plantearse mayores acercamientos. El libre comercio se ha convertido en una suerte de horizonte irrebalsable por el momento, e incluso con las tendencias securitarias y neoproteccionistas en boga, es probable que ese instrumento lo perciban algunos sectores como un síntoma de apertura excesiva. En México, las voces que claman por una mayor integración con Estados Unidos son minoritarias y las peticiones de encastillarnos en una política exterior tradicional con amplios acentos en el latinoamericanismo, el tercermundismo y un fondo antiestadunidense se generalizaron entre la clase política tradicional (que por cierto tiene la mayoría en el Congreso) y también entre algunos sectores de la academia, reforzadas por la intransigencia del gobierno de Bush.

El supuesto espíritu inicial de las dos administraciones de buscar mayores espacios de entendimiento y colaboración, quedó en el desván de las buenas intenciones. Los formadores de opinión en los medios y los diseñadores de

<sup>17</sup> Véanse los interesantes artículos de quienes eran secretario y subsecretario del Tesoro, respectivamente, en la administración Clinton, Robert Rubin, “¿Por qué ayudó EE.UU. a México?” y Lawrence Summers, “La lección mexicana”, publicados en *El País* el 2 de abril de 1995.

<sup>18</sup> Véase William Clinton, *My life* (Nueva York: Alfred Knopf, 2004), 641 y ss. Tenemos otro testimonio de primera mano de aquella complicada situación en el libro de quien era nuestro embajador en Washington: Jorge Montaña, *Misión en Washington 1993-1995* (México: Planeta, 2004).

políticas en Estados Unidos no han logrado entender la necesidad del gobierno mexicano de contar con más cooperación, tampoco lo han reconocido como un socio con el que se quería construir una relación profunda en lugar de un menesteroso rogando que se acepte un acuerdo migratorio o el desarrollo de un mercado común.

Al igual que ellos necesitaban un abrazo, al gobierno de México le habría venido de maravilla un gesto de amistad y de confianza para que la cooperación no hubiera sido calificada por los nacionalistas revolucionarios como entreguismo y pudiera extenderse a otros ámbitos. El gobierno de México y la sociedad están convencidos de luchar contra el terrorismo,<sup>19</sup> pero cuando se han suspendido vuelos a Los Ángeles como sucedió, por ejemplo, entre diciembre de 2003 y enero de 2004, los nacionalistas revolucionarios cuestionaron sonoramente la presencia de agentes estadounidenses en aeropuertos mexicanos. La posibilidad de poner en marcha la llamada “predocumentación”, esto es, el procedimiento de realizar los trámites migratorios en México antes de abordar un vuelo con destino a Estados Unidos, apenas se sugirió fue inmediatamente objetada por senadores de diversos partidos.

Las reacciones hostiles a estas formas de cooperación tienen varios componentes, pero uno de los más importantes es que no se percibe equidad en el trato ni confianza real en el despliegue de políticas. Si en vez de ver a México como un oponente o un potencial desestabilizador, lo tratasen como a un socio y aliado seguramente todo sería más fácil. No obstante, y aquí retomo, invirtiendo el sentido, la cita de Davidow: “confinados como estaban por sus propios complejos y juegos políticos, fueron incapaces de darlo [el abrazo]”.

<sup>19</sup> 81 por ciento de los mexicanos considera que el terrorismo es una amenaza muy grave; 78 por ciento opina que combatir el terrorismo internacional es un elemento muy importante en el diseño de nuestra política exterior; 87 por ciento cree que se deben aumentar los controles en aeropuertos y zonas sensibles para evitar un ataque terrorista y 84 por ciento sostiene que se deben aumentar los controles a extranjeros en México. Véase el estudio *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México* (México: CIDE-CMAI-The Chicago Council on Foreign Relations, 2004). Disponible en <<http://www.consejomexicano.org/download.php?id=965785,185,2>>.

## Una integración frenada

El desarrollo de América del Norte como región económica y espacio comercial dotados de coherencia interna no ha experimentado ningún progreso. Al gobierno de George W. Bush le gusta alardear de tener una relación privilegiada con México. Al concluir la Cumbre de Monterrey en 2002, Bush señalaba que entre México y Estados Unidos había “una asociación histórica” que beneficiaría a nuestros dos pueblos y sería un ejemplo para el mundo.<sup>20</sup> Sin embargo, las cosas permanecen igual.

Mientras otras regiones del mundo, como Europa, han desarrollado su identidad supranacional conservando sus particularidades nacionales, América del Norte no ha rebasado el ámbito del libre comercio<sup>21</sup> y la distancia entre México y Estados Unidos ha crecido después de 2001; lejos de confiar más unos en los otros, nuestros principales éxitos se ubican en dos aspectos:

- a) El primero es que, a pesar de la obsesión securitaria, los flujos económicos y humanos se han mantenido, aunque entorpecidos y con mayor grado de desconfianza.
- b) El segundo, que hemos cooperado de manera satisfactoria, no para construir puentes y enlaces que fomenten la prosperidad en ambos países, sino para edificar fronteras y controles.

Europa, por el contrario, ha trabajado de manera consistente enfrentando los asuntos de seguridad de manera conjunta. El grupo de países que comparten el espacio Schengen ha suprimido los controles fronterizos para los miembros y ha determinado una frontera común para regular el ingreso de extracomunitarios. También ha diseñado, después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, una oficina europea encargada de atender los asuntos relacionados con el

<sup>20</sup> Declaraciones de George Bush el 23 de marzo de 2002. En <<http://usinfostate.gov/español/mexico/02032305.htm>>.

<sup>21</sup> Véase Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en español* 14, no. 1 (enero-marzo de 2004). Disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040101/faenesessay040110/robert-a-pastor/la-segunda-decada-de-america-del-norte.html>>.

terrorismo. En un plano más amplio, se trabaja en la elaboración de un esquema de seguridad común.<sup>22</sup> Pero volvamos a Norteamérica.

Debe apuntarse que a pesar de los errores en el tratamiento inicial del problema por parte de México y de las reacciones nacionalistas de Estados Unidos, los dos países se han adaptado de manera práctica a los esquemas de seguridad norteamericanos. El propio Tom Ridge, ex secretario de Seguridad de Estados Unidos, lo reconocía en un artículo publicado a raíz de su visita a México en 2004:

Cada uno de nosotros tiene una patria que proteger. Un ataque a uno afecta la seguridad y la economía del otro [...] La misión es garantizar nuestras libertades y proteger a nuestros ciudadanos contra los terroristas y otros infractores que dañan y se aprovechan de gente inocente. Compartimos una clara visión de prosperidad y seguridad, de democracia y mercados abiertos. Entendemos con precisión lo que está en juego. México es un socio fuerte en la guerra contra el terrorismo.<sup>23</sup>

Compartimos objetivos de manera clara, pero cuando se habla de los métodos para enfrentar los problemas, las percepciones de ambos países empiezan a distanciarse. Para el gobierno estadounidense todo es potencialmente un riesgo y por lo tanto es objeto de atención prioritaria. Retomemos a Ridge:

Nuestra confianza histórica en la protección que nos ofrecían dos vastos océanos y dos buenos vecinos ya no sería la adecuada contra un enemigo que convierte aviones en misiles y contenedores de carga en transportes de armas. Los mismos sistemas de comunicación y transporte usados para expandir la prosperidad por todo el mundo y sacar a la gente de la pobreza ahora son aprovechados por las redes terroristas para sembrar miedo y cosechar destrucción.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Véase Javier Solana, "Una Europa segura en un mundo mejor", documento presentado en el Consejo Europeo de Tesalónica, el 20 de junio de 2003, en <<http://www.ue.eu.int/newroom>>.

<sup>23</sup> Tom Ridge, "Dos patrias, una misión", *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (abril-junio de 2004), 2 y ss. Disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespeessay040203/tom-ridge/dos-patrias-una-mision.html>>.

<sup>24</sup> *Idem*.

Esta lógica de universalización del riesgo afecta de manera directa la vida cotidiana de los actores económicos que basan su prosperidad en el libre comercio. Las largas esperas de los camiones en las fronteras y todos los procesos de certificación necesarios para ingresar al mercado estadounidense son una suerte de barrera neoproteccionista. Los exportadores de productos agrícolas y ganaderos han visto también cómo se multiplican las regulaciones y los controles con motivo de la entrada en vigor de la legislación bioterrorista a partir de finales de 2003. Estados Unidos no ha conseguido —tampoco lo ha querido— organizar su agenda de seguridad como un asunto de interés mutuo que pudiese derivar en lo nombrado por Colin Powell como una “*zone of confidence*.”<sup>25</sup>

La frontera México-Estados Unidos es de una intensidad y de un dinamismo que difícilmente se pueden comparar con otra en el mundo. A lo largo de sus 3 000 kilómetros se efectúan anualmente 400 millones de cruces, de los cuales cerca de 253 millones son peatonales; también por ella pasa 98 por ciento del comercio bilateral. Según informes de El Colegio de la Frontera Norte, la aspiración de equilibrar seguridad con libre comercio y agilidad en el tránsito de personas que legítimamente ingresan a Estados Unidos no es más que un propósito encomiable, pues como ha expresado Jorge Santibáñez, la política de seguridad desplegada por Estados Unidos “ha puesto en el mismo saco la administración de la inmigración internacional con la lucha que libra contra el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.”<sup>26</sup>

Ciertamente todo podría ser peor. Dentro de la cerrazón estadounidense ha habido desarrollos positivos. Es verdad que se han hecho esfuerzos por mejorar y agilizar los cruces fronterizos. El 22 de marzo de 2002 se firmó la denominada “Alianza para la Frontera” con el Departamento de Estado.<sup>27</sup> En teoría este instrumento cumpliría con dos propósitos simultáneamente: fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías.

<sup>25</sup> Véase <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/mexico/powell14.htm>>.

<sup>26</sup> Véase la entrevista realizada por Jaime Hernández al presidente de El Colegio de la Frontera Norte, “Seguridad fronteriza hunde negocios”, *El Universal*, 13 de septiembre de 2004, 1-4. Sugiero también la lectura de un artículo: “El vía cruces. Cruzar la frontera se volvió un calvario para pequeños exportadores”, *Expansión*, no. 900 (29 de septiembre de 2004), 28.

<sup>27</sup> Véase <<http://usinfo.state.gov/español/mexico/02032106.htm>>.



Entre los dos países se ha podido conjurar el escenario de la fortaleza inexpugnable y a pesar de las restricciones y mayores medidas de seguridad, “se ha logrado una dinámica que hace compatible la obsesión norteamericana de obtener seguridad con los flujos comerciales y el paso de ciudadanos que con propósitos legítimos visitan Estados Unidos.”<sup>28</sup>

Otro tema bien ponderado es el que se deriva de las disposiciones de la ley contra el bioterrorismo. El sector privado mexicano ha establecido las normas y los mecanismos de notificación a la autoridad estadounidense para que las exportaciones de productos perecederos puedan hacerse en mejores condiciones y las cosas han funcionado razonablemente bien, desde el punto de vista de autoridades locales (como el gobernador de Baja California) y federales.

Igual importancia tiene el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y de enlace fronterizo. Esta instancia permite que incidentes de muy variada naturaleza puedan ser atendidos *in situ*, sin necesidad de que escalen a nivel nacional. Otros, como el programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país, y el que busca evitar el uso de armas letales (las famosas balas de goma) por parte de la patrulla fronteriza, son aspectos que en teoría mejoran la seguridad en la frontera.

Existe un consenso entre las autoridades estadounidenses y mexicanas acerca de que necesitan invertir cuantiosos recursos a fin de que la frontera no sea un obstáculo para el desarrollo de actividades legítimas, es decir, éstas deben ser compatibles con la seguridad y control que los estadounidenses exigen.<sup>29</sup> Se supone que una fuerte inversión en tecnología debería satisfacer esta demanda, pero hasta ahora el avance está lejos de ser espectacular.

El gobierno mexicano asegura que en materia aduanera se han logrado altos grados de colaboración con la aplicación de tecnología de punta, además de que se cuenta con un plan de trabajo que ha facilitado, dentro de ciertos límites, el

<sup>28</sup> Derbez, “Una frontera...”, 11.

<sup>29</sup> El gobierno de Estados Unidos argumenta que el control de más de 5 500 millas con Canadá y cerca de 2 000 con México, así como una zona costera de 95 mil millas y 350 sitios oficiales de ingreso por los que entran 500 millones de personas al año, de las cuales 330 millones son extranjeros, arroja resultados satisfactorios, pues ha impedido que un nuevo atentado golpee su territorio, sin embargo hay sectores que subrayan que desde el punto de vista relativo, el gasto en esta materia es marginal, sobre todo si se lo compara con el costo de las operaciones en Irak. Consúltese, por ejemplo, a Stephen Flynn, “The Vulnerable Home Front”, *Foreign Affairs* 83, no. 5 (septiembre-octubre de 2004).

intercambio comercial. En diciembre de 2003 se ponía en marcha el programa de Comercio libre y seguro (FAST, por sus siglas en inglés) en El Paso, que teóricamente ofrece agilidad a los exportadores que cumplan las normas dispuestas por la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras.<sup>30</sup> Sin embargo, los problemas de fondo no han sido abordados constructivamente. En la administración de Fox se creó una Comisión para Asuntos de la Frontera Norte a cargo de Ernesto Ruffo Appel que, como el resto de las oficinas de coordinación, acabó siendo a tal punto inoperante que debió desaparecer, aunque por lo menos elaboró un Programa para la Región en el que se ubicaban los principales asuntos económicos,<sup>31</sup> ecológicos —de manera especial el agua—, demográficos<sup>32</sup> y, por supuesto, la seguridad.

Más allá de la inversión en tecnología para controlar mejor a los ciudadanos y las mercancías, el plan mexicano de avanzar de modo simultáneo en la agenda migratoria y en la de seguridad ha sido desatendido. Nuestro gobierno aprovechó todos los foros para replantear la aspiración mexicana de regularizar a los migrantes, subrayando que la migración entre nuestros países debe ser concebida como fuente de beneficios mutuos y no como el origen de conflictos, abusos e ilegalidad. Encontrar fórmulas para que los millones de mexicanos indocumentados que se encuentran en territorio estadounidense regularicen su situación es una medida que debería facilitar la tarea de perseguir potenciales terroristas.

Santiago Creel imbricaba todavía más claramente las dos agendas:

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se vería fortalecida al identificar a esa población que radica hoy en su territorio en un limbo jurídico, que la hace vulnerable a abusos y le impide sumarse abiertamente a los esfuerzos de las autoridades responsables de aplicar la ley, no se trata sólo de reconocer sus derechos, sino también de hacerlos plenamente responsables de sus obligaciones civiles.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Véase <<http://usinfo.state.gov/español/mexico/03120503.htm>>

<sup>31</sup> Véase el interesante artículo de Ismael Aguilar y Alejandro Flores, “La agenda económica de la frontera norte: reflexiones preliminares”, *Comercio Exterior* 54, no. 8 (agosto de 2004). Este número es monográfico y está dedicado a la frontera norte.

<sup>32</sup> Las proyecciones demográficas indican que de 2000 a 2030 el número de pobladores en la zona fronteriza mexicana pasará de 17 a 26 millones.

<sup>33</sup> Santiago Creel, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos: caminos diferentes, metas comunes, nuevos aliados”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (abril-junio de 2004), 2 y ss.

El intento mexicano no tuvo éxito y seguramente no lo tendrá en el futuro inmediato. Las razones son muchas, pero de manera evidente debemos asumir que somos una región que, a pesar de lo mucho que comparte y de lo mucho que nos separa, no ha logrado identificar totalmente el círculo de asuntos en los que la cooperación daría mejores resultados que la aplicación de políticas soberanistas.

Para los mexicanos la inmigración ilegal es un espacio de abusos, a los estadounidenses les demuestra que su control de fronteras es ampliamente vulnerable; en todo caso, no es congruente que más de seis millones de personas residiendo allí no tengan estatus migratorio legal.

Estados Unidos enfrenta un hecho innegable: tiene en su territorio a millones de personas que han violado sus leyes migratorias por razones puramente económicas y están trabajando de manera cotidiana en toda la Unión. Ignorar el tema o abordarlo de forma unilateral, sin reconocer el componente económico y la complementariedad que México le aporta a su mercado de trabajo, sólo provoca la percepción de que la seguridad es insuficiente, pues la principal potencia del mundo se revela incapaz de controlar la problemática dentro de los cauces del derecho y de la racionalidad económica de la región.



# América del Norte: el elogio de las diferencias

---

## La región de América del Norte

Como espacio comercial, América del Norte debe hacer un trabajo de objetivación de su círculo de intereses comunes, más numerosos de lo que en primera instancia se quiere reconocer de un lado y otro de las fronteras. La seguridad compartida es una oportunidad para ampliar o profundizar en la integración regional porque, como ha apuntado Jorge Montaña, todo podemos dejar de ser menos vecinos; el determinismo geográfico nos obliga a reflexionar de manera conjunta sobre el tema de la seguridad.<sup>1</sup> Si el terrorismo es el principal asunto de la agenda, México es un aliado invaluable y un vecino cómodo.

Como ya se ha dicho, el nuestro no es un país que aliente el terrorismo bajo ningún aspecto, ni siquiera los movimientos radicales han optado por esta vía. Recibimos poca inmigración de países considerados potencialmente peligrosos; un pueblo que a pesar de los temores de algunos nativistas, de los que ya hemos hablado, comparte los valores de defensa de la libertad individual, la economía de mercado y todo el modelo simbólico que representa Estados Unidos, prueba de ello es que millones de mexicanos encuentran en ese país su destino. Las elites mexicanas ven en universidades estadounidenses la Atenas moderna y las eligen

<sup>1</sup> Jorge Montaña, *Misión en Washington 1993-1995* (México: Planeta, 2004), 273-274.

para su formación.<sup>2</sup> Los centros comerciales y el entretenimiento estadounidenses están entre las aspiraciones más claras de las clases medias que desean jugarse algunos dólares en Las Vegas o ir de compras a South Coast Plaza. Ese país también representa la Disneylandia de millones de niños que crecen soñando con la oportunidad de visitar alguno de los parques temáticos de California o Florida y es, finalmente, la meca de millones de desposeídos que —a pesar de las diferencias culturales, los potenciales abusos y los riesgos personales— buscan encontrar en la Unión Americana una oportunidad de mejorar su vida y la de sus familias.<sup>3</sup> Gran parte de la población mexicana aspira, con todas las contradicciones que ello entraña, a tener una fructífera simbiosis con Estados Unidos.

En 1993, Samuel Huntington publicó un ensayo que generó una polémica enorme sobre las formas que adquirirían los conflictos en el escenario mundial después del ocaso de las ideologías. Sugería que el principal motor del conflicto serían los factores culturales, de hecho, el título del texto era revelador: ¿un choque de civilizaciones?<sup>4</sup> En él definía un conjunto de elementos que caracterizaban a la civilización occidental y, en contraste con V. S. Naipaul, establecía que aquella no era la civilización universal, pues solamente un grupo de países que comparten ciertos rasgos pertenecen cabalmente a ella. “Las ideas de individualismo, liberalismo, constitucionalismo, derechos humanos, igualdad, imperio de la ley, democracia, libre mercado y separación de la Iglesia y el Estado tienen poca resonancia en las civilizaciones islámica, confuciana, japonesa, hindú, budista u ortodoxa.”<sup>5</sup>

No cabe duda de que México comparte con Occidente esos valores, en algunos casos como aspiración, en otros como un objetivo alcanzado tras años de

<sup>2</sup> El Conacyt, por ejemplo, de 1997 a 2002 ha apoyado a un total de 6 456 estudiantes para realizar diferentes estudios en universidades estadounidenses. Véase *Informe general del Conacyt 2003*, disponible en <[www.conacyt.mx/dap/indicadores](http://www.conacyt.mx/dap/indicadores)>.

<sup>3</sup> El ingreso promedio de los emigrantes es superior a 17 mil dólares, casi el triple de la percepción promedio de un mexicano. Véase Rodolfo Cruz Piñero, “Inmigrantes empleados en Estados Unidos”, *Nexos*, no. 317 (mayo de 2004): 42.

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs* 72, no. 3 (verano de 1993), disponible en <<http://www.foreignaffairs.org/19930601faessay5188/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations.html>>.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 40.

debates y luchas. Compartimos con Estados Unidos dos características políticas más, que en otras partes del mundo no tienen tanto arraigo: el presidencialismo como forma de gobierno y el federalismo como modo de organización territorial del Estado. Somos un país que aspira a tener una modernidad política conforme a los cánones occidentales. Por lo menos ésa es la corriente mayoritaria.

Ni sociológica ni culturalmente se puede considerar a la población mexicana como un peligro para la seguridad estadounidense. Antes al contrario, en su frontera sur Estados Unidos tiene a un pueblo que pese al resentimiento y la desconfianza derivados de una tormentosa relación trabaja para vivir en paz y generar mayor prosperidad para la región.

Lo que tal vez no se ha entendido cabalmente en algunos círculos políticos, académicos y mediáticos de Estados Unidos son las transformaciones que México ha sufrido en los ámbitos económico, demográfico y político, que deberían reflejarse en una nueva relación. Veamos algunas cifras.

En 1993, un año antes del TLCAN, las exportaciones totales de México eran de cerca de 52 mil millones de dólares. Tres años después la cifra rozaba los 96 mil millones de dólares<sup>6</sup> y en el año 2000 el total de sus exportaciones era ligeramente superior a los 166 mil millones de dólares y sus exportaciones ascendían a poco más de 182 mil millones de dólares.

Si en 1992, dos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, 81 por ciento de las exportaciones mexicanas tenía como destino el mercado estadounidense, al finalizar el siglo el porcentaje ascendió a un poco más de 88 por ciento, que en la práctica equivale a una dependencia casi total de Estados Unidos. En 2003, de los 165 342 millones de dólares que sumaban las exportaciones mexicanas, 146 758 se concentraban en Estados Unidos.

Las importaciones mostraban menor concentración, pero con cifras altas y con tendencia al incremento. En 1992, 71.2 por ciento de las importaciones de México provenía de Estados Unidos, y en 1999 ascendía a 74.2 por ciento. En 2002, de un total de 168 679 millones, las importaciones de la Unión Americana ascendían a 111 037 millones.<sup>7</sup> En otras palabras, las compras que México hace

<sup>6</sup> Véase <<http://www.naftaworks.org>>.

<sup>7</sup> Los datos correspondientes a 2002 provienen del *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno* (México: Poder Ejecutivo Federal, 2003), 328-329.

a Estados Unidos, y que significan competitividad, empleos y bienestar para aquel país son superiores a la suma de las que hacen países europeos como Italia, Francia, España e Inglaterra. De modo que si la relación de interdependencia la medimos por el comercio bilateral, México no debería ser considerado un fardo en la región.

En 2003 el volumen de comercio global entre México y Estados Unidos era superior a los 252 mil millones de dólares, es decir, 75 por ciento de nuestro comercio exterior. Otras cifras son igualmente reveladoras. Por ejemplo, desde que entró en vigor el TLCAN se ha incrementado 41 por ciento el número de vehículos comerciales que ingresan a Estados Unidos desde México. Nuestro país ha sido en los últimos años uno de los principales proveedores de la economía estadounidense.<sup>8</sup> En 2003 ocupábamos el tercer lugar como proveedores de la economía vecina, después de Canadá y recientemente China, con cerca de 11 por ciento de participación respecto del total de importaciones de Estados Unidos.

Los datos se podrían multiplicar. Muchas industrias estadounidenses, como la automotriz, no mantendrían sus niveles sin la plataforma de producción y consumo que representa México. Hay otros elementos que reflejan el profundo imbricamiento de las dos economías: nuestra nación consume el mayor número de litros de *Coca Cola* per cápita en el mundo. Las grandes firmas estadounidenses tienen gran aceptación en México trátase de cigarrillos, grandes hoteles, restaurantes, marcas de ropa —como Polo, Tommy Hilfiger, DKNY—, productos todos consumidos con voracidad por los mexicanos. Un país hostil no tendría nunca ese patrón de consumo aunque al profesor Huntington le asusten las banderas mexicanas ondeando en las calles o en los estadios de California.<sup>9</sup>

Pero la vinculación entre estos socios no sólo se percibe en las cifras comerciales y en los patrones de consumo, también es importante considerar la diná-

<sup>8</sup> Lourdes Dieck, “China: reto y oportunidad para México” (México: Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, SRE, 2004).

<sup>9</sup> Es curioso que dos de sus más recientes obras comiencen con alusiones a expresiones de mexicanidad en California. Si se recuerda, el ensayo, publicado posteriormente como libro, *The Clash of Civilizations* iniciaba evocando las mareas humanas que protestaban contra la Ley 187 portando banderas mexicanas, y el más reciente libro retoma el caso de un partido de fútbol entre Estados Unidos y México en Los Ángeles, durante el cual un estadounidense fue abucheado por los fanáticos pro mexicanos.



mica demográfica, pues ofrece elementos muy claros de análisis. El número de mexicanos en Estados Unidos ha crecido de manera espectacular en los últimos tiempos y si en los primeros años del siglo xx el fenómeno migratorio era de carácter regional ahora es una problemática que concierne a la totalidad del país.

Como lo ha demostrado Conapo, todos los municipios expulsan gente a Estados Unidos. La migración ha dejado de ser un problema regional para convertirse en una cuestión de alcance nacional. Vale la pena retomar la cita *in extenso*:

El flujo migratorio que alimenta la población mexicana residente en el vecino país del norte se ha incrementado sistemáticamente desde los años 60 y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible: de 260 mil a 290 mil personas entre 1960 y 1970; de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; y de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y de más 1.8 millones durante el último quinquenio. Estas cifras indican que el flujo neto anual se ha multiplicado —en términos absolutos— más de 12 veces en los últimos 30 años al pasar de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en la década de los sesenta a cerca de 300 mil por año en el segundo quinquenio de los noventa [...] Como consecuencia de esta dinámica se estima que la población nacida en México que vive en los Estados Unidos alcanzó en junio de 2000 alrededor de 8.8 millones de personas [...] de los cuales 3.5 millones se encontraban en situación indocumentada [...] ambas modalidades migratorias —concluye el estudio— influyen de manera profunda en la vida cotidiana de millones de mexicanos.<sup>10</sup>

En el país vecino viven 12 millones de mexicanos, de los cuales entre 40 y 50 por ciento son indocumentados. Según estimaciones hechas por el IFE para elaborar un censo electoral, el número de ciudadanos mexicanos con posibilidad de votar podría superar los 11 millones<sup>11</sup> y llegar a representar hasta 14 por ciento del padrón de electores. Más allá de las cifras, lo que es obvio es que los mercados de trabajo de diferentes sectores absorben a la inmensa mayoría de

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Población, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000* (México: Conapo, 2003), 30. Col. Indicadores sociodemográficos.

<sup>11</sup> Véase Ricardo Raphael, “El voto de la diáspora”, *Nexos*, no. 317 (mayo de 2004), 50 y ss.

los migrantes. El fenómeno del ilegal-desempleado es virtualmente inexistente. La gente emigra porque tiene expectativas racionales de ser absorbida por los mercados de trabajo, de otra manera el flujo se reduciría y tendería a cesar.

Las cifras de la migración y el comercio demuestran que el grado de integración entre los dos países es enorme, aunque muchos sectores prefieran pasarlas por alto.

Hay un tercer elemento que ha venido modificando la estructura social del México tradicional y acercando a nuestra población al modelo estadounidense, se trata del avance de las Iglesias protestantes en detrimento de la católica. Consideremos algunas cifras. En 1950, 98.2 por ciento de los mexicanos se declaraba católico. En 2000 el porcentaje se redujo 6 puntos. En cifras absolutas el avance de otras religiones (primordialmente protestantes) es todavía más claro. Si en medio siglo la grey católica se triplicó, el número de fieles de otras religiones se multiplicó ¡por 14!, pasando de 461 mil en 1950 a cerca de 6 millones y medio en 2000.<sup>12</sup>

La cifra de personas que abrazaron otro credo creció de manera espectacular desde 1980. En veinte años se ha multiplicado por 2.2, y para muchos observadores esta tasa de conversiones podría mantenerse en los próximos años modificando así nuestro mapa religioso. Este cambio es percibido por muchos como resultado de una influencia estadounidense directa. Si se mantuviesen el crecimiento de las Iglesias protestantes, cabría suponer que en 2020 México contaría con poco más de 14 millones de miembros de ese culto. Si proyectamos el razonamiento y mantenemos la tasa de crecimiento registrada entre 1980 y 2000, tendríamos más de 31 millones en 2040, y en 2060 la cifra sería cercana a 69 millones, lo cual implicaría que la mitad de la población religiosa de México sería católica y la otra mitad, protestante.

A pesar de la contundencia de las estadísticas comerciales y demográficas, y de la voluntad manifiesta del gobierno mexicano de replantear la relación bilateral sobre nuevos ejes,<sup>13</sup> no se han podido sentar las bases para profundizar

<sup>12</sup> Todas las cifras sobre prácticas religiosas provienen del INEGI. Véase <<http://www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=2385>>.

<sup>13</sup> Véase Mónica Serrano, "Bordering on the Impossible: U.S.-Mexico Relations after 9/11", en Peter Andreas y Thomas Biersteker, *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context* (Nueva York: Routledge, 2003), 59 y ss.

en una relación más estrecha, susceptible de evolucionar hacia esquemas más institucionalizados en temas diferentes del comercio y la seguridad.

Es evidente que desde Estados Unidos no ha habido un pronunciamiento con una mínima perspectiva de viabilidad política para pensar en algo más, pero también es cierto que desde el lado mexicano el peso de los prejuicios es enorme y nuestra indefinición sobre el tipo de relación a la que aspiramos es inocultable.

México experimenta un alto grado de confusión sobre su ubicación en el mundo, pero es igualmente cierta la percepción generalizada de que Estados Unidos no lo considera un verdadero socio.

En este contexto, la región vive un periodo de gran ambigüedad. México define sus intereses comerciales y económicos de manera independiente y a veces opuesta a su política exterior, mientras que Estados Unidos diseña su política exterior y de seguridad como si el nuestro fuera un país potencialmente peligroso, con el que sus intercambios comerciales y laborales fuesen residuales. Pocos sectores se atreven a formular sin ambages que desarrollar el eje norteamericano es prioritario para los dos países.

Un año antes de aprobarse el TLCAN, en el citado ensayo sobre el choque de las civilizaciones, Samuel Huntington desarrollaba el concepto de los *torn countries* y se refería a tres casos: Turquía, Rusia y México.

México —señalaba— es el más cercano a Estados Unidos y se debate entre su pertenencia a Latinoamérica y convertirse en un país norteamericano. Para definir su pertenencia civilizatoria, apuntaba Huntington al final de su texto, un *torn country* debe satisfacer tres requerimientos: el primero es que sus elites económicas y políticas apoyen la transformación; el segundo es que el pueblo esté de acuerdo con la redefinición y el tercero es que los grupos dominantes de la civilización de destino estén dispuestos a recibir al converso. Cabe señalar que Huntington agregó que “all three requirements in large part exist with respect to Mexico.”<sup>14</sup>

Si esto era verdad en 1993 y los datos estructurales apuntan a una mayor convergencia entre los países en 2007, en los próximos años se debería encontrar un terreno de colaboración y de cooperación que habría de generar mayor con-

<sup>14</sup> “Estos tres requisitos se cumplen, en gran parte, en México.” Huntington, “The Clash...”: 44.

fianza. Como bien lo ha apuntado Montaña, aludiendo al nuevo contexto internacional dominado por la amenaza terrorista: “No hay forma de prescindir de la vecindad y por lo tanto jamás se podrá ignorar la importancia de nuestra contribución a la ecuación de la seguridad. Ésa es nuestra única moneda real de cambio, que legítima y responsablemente debemos esgrimir para mantener un diálogo que es indispensable para México”.<sup>15</sup>

Ser indispensables en la ecuación de seguridad es una condición compartida. México lo es para garantizar la seguridad estadounidense y ésta es fundamental para nuestro país. Un ataque terrorista perpetrado desde México sería funesto para las relaciones bilaterales y para la viabilidad del país. México está convencido por razones prácticas e ideológicas de la conveniencia de cooperar, por ello no merece ser tratado igual que una nación potencialmente hostil.

Ser indispensables también exige asumir que la seguridad estadounidense no puede ser restringida a la defensa de su territorio, sino que implica garantizar su viabilidad económica en los próximos años frente a grandes y serios competidores externos como la Unión Europea y China. México es, en ese aspecto, un mercado de más de 105 millones de habitantes y un actor fundamental para el bienestar de Estados Unidos y de manera muy especial de algunos de sus estados. Un México próspero garantiza empleos y prosperidad para los estadounidenses, y pensar en América del Norte como espacio económico y comercial dotado de coherencia le infunde a Estados Unidos mayor vigor para competir contra los colosos económicos y demográficos de oriente (China y la India) y occidente (la Unión Europea) a lo largo del siglo XXI.

Ser indispensables en la ecuación de seguridad significa reconocer que los trabajadores mexicanos que emigran a Estados Unidos juegan un papel fundamental en la competitividad y la revitalización demográfica de aquel país, al mismo tiempo que son una fuente de oxígeno para la economía mexicana al aportar cerca de 22 mil millones de dólares anuales por concepto de remesas. La migración debe ser entendida como un problema que plantea desafíos a las leyes migratorias estadounidenses, pero nunca a su seguridad nacional. Por más demagogia que se haga desde los medios de difusión hasta la academia, los mexicanos van

<sup>15</sup> Montaña, *Misión...*, 273-274.

a ese país a buscar empleos y oportunidades, no a poner bombas ni a derribar aviones. Ésa es una gran diferencia que a veces se pierde de vista.

Ser indispensables en la ecuación de seguridad significa, finalmente, que al determinismo geográfico hay que añadir un nuevo e insoslayable círculo de intereses compartidos, además de un conjunto de valores que históricamente nos empujan a la convergencia. Por lo tanto, y a medida que avance el siglo XXI y se consoliden los grandes poderes regionales de Europa y China, los intereses de los dos países tendrán que abandonar la lógica soberanista y abrirse a un enfoque realmente regional que incluya a Canadá, en el cual lo que beneficie a México será útil para Estados Unidos y viceversa, por supuesto, sin perder de vista las particularidades de cada país.

Es imposible pensar en profundizar en la integración sin tratar el tema migratorio. Por más que se obstinen en negarlo, materia de la economía no son sólo bienes y servicios, también son las personas. Me parece impensable que ante las nuevas amenazas y la configuración del nuevo orden internacional México y Estados Unidos se alejen más en los próximos años. Por el contrario, y sin caer en voluntarismos, podemos suponer que están condenados a entenderse en el largo plazo por el conjunto de intereses que comparten.

Un México estable políticamente puede generar las condiciones para un desarrollo sostenido que no sólo ofrezca prosperidad, sino empleos bien pagados que no empujen a la gente a emigrar. Un México estable demográficamente, como lo prevén los expertos en las próximas décadas, tendrá menos tensiones con su vecino y redundará en una frontera más segura. Un México con infraestructura e inversión fortalecerá la competitividad global de la región, reforzando el poderío relativo de Estados Unidos en el contexto económico mundial.

En esta coyuntura, la seguridad es una oportunidad para coincidir en un horizonte táctico y operativo.

El gran reto de los próximos años es pasar de lo táctico-operativo a un enfoque estratégico que piense la seguridad en un plazo largo. Me parece evidente que si fijamos un horizonte de cincuenta años y con voluntad política vamos superando los prejuicios de uno y otro lado de la frontera, será inevitable formular la seguridad norteamericana desde una perspectiva que inexorablemente incluya a México, por los argumentos expuestos en este trabajo y, por su-

puesto a Canadá, por razones que no son objeto de este texto, pero que resultan obvias.

La Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) puede ser un embrión. Veamos con más detalle los alcances del instrumento.

### **La ASPAN vista en perspectiva**

Si hasta 2001 los miembros del TLCAN habían trabajado para desmontar el aparato proteccionista de las tres economías, la inquietud de que la batalla por la seguridad adquiriera un sesgo neoproteccionista se manifestó en la ciudad de México y en Ottawa, pero también, justo es decirlo, en Estados Unidos.

Hay que tomar esto como una lección importante, pues denota el grado de integración que tienen las tres economías. A pesar de la legítima preocupación de los aparatos de seguridad por evitar otro ataque terrorista, la comunidad productiva y de negocios se apropió de la noción de Norteamérica y todos compartieron las preocupaciones de seguridad, al tiempo que reivindicaron el derecho a mantener abierto el espacio económico norteamericano. Para las cadenas productivas, como la del sector automotriz, las fronteras tenían un significado similar al que se otorgó al hecho de atravesar el Trópico de Cáncer, pero de pronto se convirtieron en un obstáculo cuyo cruce resultaba por demás complicado. Los nacientes lineamientos de seguridad, los controles de cargamentos, la fiscalización cada vez más pormenorizada de los viajeros y sus equipajes encarecían el flujo comercial, económico y turístico internacional.

Para los tres países de la región se presentaba como prioridad la necesidad de hacer compatibles las agendas de seguridad y la de competitividad regional. El resto de las regiones continuaba con sus procesos de integración e intercambio de manera más o menos constante, mientras Norteamérica se enfrentaba al falso dilema de optar entre la seguridad y la prosperidad.

No es inútil reiterar que en la región la idea de la dependencia mutua para intensificar la competitividad de los tres países en el mercado global no es todavía una realidad plenamente aceptada en todos los círculos. Tampoco ha sido fácil entender que en la ecuación de seguridad norteamericana los tres países dependen unos

de los otros y que es de interés común que las agendas avancen por la senda del entendimiento y el mutuo beneficio. Es innegable que los discursos soberanistas de los tres países siguen teniendo una amplia difusión y una gran aceptación social, pero es importante reconocer que la ASPAN abre la puerta a un principio de trilateralización norteamericana que desde el TLCAN no se había presentado con tanta fuerza.

A pesar de la enorme interdependencia entre las tres economías y la responsabilidad compartida de preservar la seguridad del perímetro de nuestro subcontinente, tardamos cuatro años en sentar las bases para desarrollar mecanismos que armonicen de forma expedita las preocupaciones de seguridad que comparten y atienden de manera a un tiempo separada (cada uno en su territorio) y conjunta (por las fronteras y vuelos comunes) a través del tratado de las fronteras inteligentes y otras disposiciones aduanales, que han generado mayor confianza y permitido que los flujos de personas y mercancías se realicen con mayor velocidad.

A pesar de las diferencias que tanto Canadá como México tenían en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, la prosperidad y la seguridad se convirtieron en los ejes de la reunión trinacional celebrada en Waco, Texas, en marzo de 2005 y que ha tenido continuidad en Cancún en 2006 y en Canadá en 2007.

Algunos estudiosos han criticado a la ASPAN porque no atiende asuntos como la migración y otros porque no se plantea cabalmente la competitividad regional a largo plazo frente a otros competidores globales como la India, China y la Unión Europea. En cualquier caso, la cumbre de Waco marcó el inicio del deshielo de la agenda del crecimiento y su ubicación en el mismo nivel discursivo que la seguridad, lo cual, como se ha comentado, había “vampirizado” la agenda bilateral y trilateral en los años anteriores. Para algunos es mucho, para otros poco, pero lo cierto es que es algo. Además, es un paso en sentido positivo, pues aunque de manera tenue y flexible continúa con la tendencia a institucionalizar más las relaciones en la región y a desarrollar, así sea como referente, algo parecido a instituciones norteamericanas en las que la confianza mutua crece, ASPAN son siglas que se reconocen en el lenguaje diplomático y especializado.

ASPAN no es solamente un cambio de tendencia, es también una agenda trilateral con contenidos específicos y calendarios de trabajo que es importante conocer para no devaluar ni sobrevaluar el instrumento. Los capítulos fundamentales son los de prosperidad y seguridad. Veamos por separado qué contiene cada uno.

## Prosperidad

En este rubro los tres países han establecido una agenda de trabajo cuyo horizonte es 2007. De manera resumida, la ASPAN refleja la disposición de contar con un marco trilateral de cooperación regulatoria para compatibilizar las regulaciones y la redacción de pruebas y requisitos para acceder al mercado de Norteamérica.

La creación de un consejo automotriz plantea una visión a escala regional de los desafíos que en los temas de competitividad, regulación y seguridad automotriz atañen a los tres países, así como la relación de los mismos con el mercado global.

Otra de las preocupaciones comunes es la piratería como actividad en ascenso. La propuesta de la ASPAN es que cada país se dedique a combatir la producción de objetos pirata en su territorio y a diseñar una estrategia coordinada para enfrentar este delito que atenta contra la propiedad intelectual y la competitividad global de la región.

En el instrumento hay una serie de temas en los que economía y seguridad se intersectan, algunos de ellos vinculados con el movimiento de mercancías y otros con la bioprotección. En relación con este último asunto, cabe destacar que existe la determinación de concretar un acuerdo de reconocimiento para los contenedores de materiales peligrosos, así como de establecer mecanismos de reconocimiento mutuo de pruebas de laboratorio para ciertos casos. También se busca facilitar el comercio de dispositivos médicos y productos naturales y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación para proteger la salud pública y al consumidor.

En lo tocante al movimiento de bienes y servicios, la ASPAN prevé reducir los costos asociados a las reglas de origen, mejorar el comercio electrónico a través de firmas electrónicas y establecer procesos de conformidad de la Comisión de Telecomunicaciones. En el ámbito financiero, se tiene previsto profundizar en la supervisión de los movimientos en la banca, el mercado de valores y las compañías de seguros para evitar el financiamiento de actividades ilegales, especialmente del terrorismo. Otro asunto muy relevante para México es la voluntad de lograr mayor eficiencia en transferencias electrónicas y compra de valores en la bolsa a través de plataformas electrónicas, así como en las coberturas de seguros.



De manera más general, pero no desdeñable, los mandatarios de los tres países han encomendado a un grupo especializado identificar mediante un informe ministerial los elementos que afectan la competitividad de América del Norte. Puede ser éste un informe puramente burocrático, pero también el despegue de algo más trascendente en materia de esfuerzos comunes para dinamizar la economía de los tres países. Ya veremos.

## **Seguridad**

El capítulo más importante de la ASPAN es el referido a la seguridad. Como es natural, los temas dominantes son la seguridad del espacio aéreo y el control de los ingresos y salidas de las personas.

En materia de transporte aéreo, los esfuerzos trinacionales parten de la voluntad de ampliar y mejorar el uso del espacio aéreo. Un buen número de compañías del sector, especialmente en Estados Unidos, han resentido mucho el golpe de imagen que representó el 11 de septiembre y las medidas de seguridad provocan que muchos pasajeros de distintos países eviten —si pueden— volar en aviones con bandera estadounidense y eso ha tenido un efecto económico.

Se plantea también trabajar en un acuerdo bilateral de seguridad en la aviación Mexico-Estados Unidos y apoyar la planeación fronteriza en lo tocante al intercambio de información y las comunicaciones. Un punto central de este esfuerzo es revitalizar el Grupo de Trabajo de Transporte Fronterizo. En algunos puntos de las fronteras, la ausencia de tecnología aplicada a la seguridad ha generado auténticos cuellos de botella. Se supone que una de las prioridades es mejorar esas entradas en el plazo más breve. Se prevé otorgar facilidades para los transportistas de carga, por ejemplo, generalizar sistemas como el de “Pesaje en movimiento”, una arquitectura de sistemas inteligentes de transporte, más carriles SENTRI O NEXUS.

En términos trilaterales, la ASPAN plantea desarrollar estrategias para la inspección de la carga antes de la salida de un puerto extranjero y estandarizar las medidas de inspección y seguridad en el primer puerto de entrada a América del Norte.

Otro apartado importante tiene que ver con los viajeros que por razones legítimas (negocios, estudios, familia o turismo) tienen que transitar en el espacio norteamericano. Los tres países se comprometen a estandarizar los elementos biométricos en documentos como pasaportes, visas y tarjetas de residencia a fin de optimizar los recursos tecnológicos en la identificación plena de los individuos, agilizar las entradas y salidas y reducir la discrecionalidad que aplican los agentes migratorios. Muchos abusos y excesos se cometieron con ciudadanos honorables por la discrecionalidad o la desconfianza con que actuaron los agentes. Hoy en muchos puestos de control de ingreso a Estados Unidos se puede ver un cartel que les recuerda a los pasajeros que no se permiten bromas sobre temas de seguridad, pero también hay otros que les recuerdan a los oficiales de migración que ellos son la cara de Estados Unidos y se los conmina a mostrar un comportamiento acorde con las circunstancias. Muchos mexicanos cuentan ya con pasaportes con múltiples candados de seguridad. Se espera que la estandarización concluya en 2008.

La bioprotección es también un tema de preocupación regional. Las fronteras sirven para muchas cosas, pero su porosidad y el enorme flujo de personas y productos no pueden asegurar una total inocuidad alimentaria si no se trabaja de manera conjunta. Un escudo sanitario es del interés directo de los tres países, por lo cual desplegarán una estrategia regional para enfrentar amenazas naturales o intencionales a la salud pública y al sistema agrícola alimentario. Los desastres naturales (en especial el efecto devastador de Katrina) han puesto de relieve la necesidad de cooperar en esta materia y las bondades del entendimiento entre socios y vecinos.

La preocupación central del instrumento es coordinar las acciones de prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte. Para garantizar la sintonía en este esfuerzo, la ASPAN planea profundizar la cooperación en los temas relacionados con la procuración de justicia. Se espera que el trabajo conjunto de las agencias de seguridad permita un intercambio más fluido y con un mayor grado de confianza mutua en la información de inteligencia, a fin de que los sistemas regionales de protección, prevención y respuesta a cualquier amenaza sean operativos. El intercambio de información sobre “nacionalidades restringidas” que ingresen a cualquier territorio norteamericano, así como un relati-

vo grado de convergencia en la política de visas respecto a terceros países (Brasil, por ejemplo) resultan clave para asegurar la región.

Hay otros capítulos menos desarrollados, pero cuyo esbozo debe ser considerado como un síntoma, el primero es la energía y el segundo y el medio ambiente. En este apartado las acciones son más concretas, pues tienen que ver con la reducción de las emisiones de azufre y la elaboración de un informe sobre la calidad del aire en la región.

La ASPAN puede ser vista como un punto de inflexión después de la crisis de 2001 en el espacio norteamericano y aunque la seguridad sigue siendo el tema dominante, otros puntos de las agendas bilaterales y de la trilateral escalan en el cuadro de prioridades de los mandatarios de los tres países.

La ASPAN tiende a trilateralizar las problemáticas y, por esa vía, a dar mayor entidad al espacio norteamericano como algo más que la suma de dos intensas relaciones bilaterales. Por último, tiende a generar mayor confianza entre los socios comerciales, estableciendo que la competitividad global de la región no depende de lo que cada uno pueda hacer por separado. En otras palabras, reconoce de manera incipiente que la gran disputa por los mercados, los empleos y las inversiones no se va a librar en el espacio norteamericano, sino contra otras regiones del mundo, más pujantes y con un mayor grado de acoplamiento y sintonía que nosotros. En resumen, en el gran desafío del siglo XXI los tres países de la región no estamos en trincheras diferentes.



## Bibliografía

---

AGUAYO QUEZADA, SERGIO

1990 “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la seguridad perdida*. México: Siglo XXI.

1997 “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI.

ALBERTONI, ETTORE

1986 *Historia de las doctrinas políticas en Italia*. México: FCE.

ANDERSON, ANNELISE y DENNIS BARK

1988 *Thinking about America: The United States and the 1990's*. Palo Alto, CA: Stanford University-Hoover Institution.

ANDERSON, PERRY

1990 *El Estado absolutista*. México: Siglo XXI.

ANDREAS, PETER y THOMAS BIERSTEKER

2003 *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Nueva York: Routledge.

ASPE ARMELLA, PEDRO

1993 *El camino mexicano a la modernización*. México: FCE.

BEGNÉ, ALBERTO y RICARDO DE LA PEÑA

2000 *Propuestas para el debate*. México: Iniciativa XXI.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL

1998 *Chiapas: el Estado, las fuerzas armadas ante la insurgencia*. Washington, D.C.: National Defense University (mimeo).

BERGALLI, ROBERTO y ELIGIO RESTA, coords.

1996 *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona: Paidós.

BERLIN, ISAIAH

1997 *Nacionalisme: del seu menysteniment en el passat i la seua importància actual*. Valencia: Tàndem Edicions.

BLIX, HANS

2004 *¿Desarmando a Iraq?* Barcelona: Planeta.

BOBBIO, NORBERTO

1991 *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.

BODANSKY, YOSSEF

2001 *Osama Bin Laden: el hombre que le declaró la guerra a Estados Unidos*. Madrid: Aguilar.

BODINO, JEAN

1997 *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

BRADING, DAVID

1991 *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla*. México: FCE.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

1998 *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós.

2004 *The Choice*. Nueva York: Basic Books.

BURCKHART, JACOB

1995 *La cultura del Renacimiento en Italia*. Madrid: Sarpe.

CAMILLIERI, JOSEPH A. y JIM FALK

1992 *The End of Sovereignty?* Londres: Edward Elgar Publishing.

CASTANEDA, JORGE

2000 *La herencia*. México: Alfaguara.

CAVALLA ROJAS, ANTONIO, coord.

1979 *Geopolítica y seguridad nacional en América*. México: UNAM. Col. Lecturas Universitarias.

CLINTON, WILLIAM

1995 *National Security Strategy of the United States 1994-1995*. Washington, D.C.: Brassey's.

1999 *A National Security Strategy for a New Century*. Washington, D.C.: The White House.

2004 *My life*. Nueva York: Alfred Knopf.

COLOQUIO DE INVIERNO

1992 *La situación mundial y la democracia 1*. México: UNAM-Conaculta-FCE.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

2003 *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000*. México: Conapo. Col. Indicadores Sociodemográficos.

CORTÉS, FERNANDO

2000 *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIESAS.

CURZIO, LEONARDO

2002 “La evolución de los conceptos de seguridad nacional y derechos humanos en el contexto mexicano”, en Athanasios Hristoulas, *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.

2004 *La razón de Estado desde una perspectiva antimachiavélica*. México: CEIICH, UNAM.

DAVIDOW, JEFFREY

2003 *El oso y el puercoespin*. México: Grijalbo.

DELANNOI, GIL y PIERRE ANDRÉ TAGUIEFF, coords.

1993 *Teorías del nacionalismo*. Barcelona: Paidós.

DIECK, LOURDES

2004 *China: reto y oportunidad para México*. México: Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, SRE.

DUVERGER, MAURICE

1994 *La Europa de los hombres*. Madrid: Alianza.

EL PAÍS

2000 *Anuario 2000*. Madrid: Ediciones El País.

ELGUEA, JAVIER

1997 “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI.



ELLIOT, JOHN y LAURENCE BROCKLISS, dirs.

1999 *El mundo de los validos*. Madrid: Taurus.

FIGGS, JOHN N.

1949 *El derecho divino de los reyes*. México: FCE.

FOSSIER, ROBERT

1988 *La Edad Media. El tiempo de la crisis 1250-1520*, vol. III. Barcelona: Crítica.

FOX QUESADA, VICENTE

2001 *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*. México: Poder Ejecutivo Federal.

FUKUYAMA, FRANCIS

1992 *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.

GIDDENS, ANTHONY

1999 *La tercera vía*. Madrid: Taurus.

GLUCKSMAN, ANDRÉ

2002 *Dostoïevsky à Manhattan*. París: Robert Laffont.

GÓMEZ TAGLE, SILVIA, coord.

1993 *1991: La recuperación oficial*. México: Ediciones de La Jornada.

GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO

1989 *México hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Caracas: Nueva Sociedad.

GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO y JOHN SAXE FERNÁNDEZ, coords.

1996 *El mundo actual: situación y alternativas*. México: CEIICH-Siglo XXI.

GONZÁLEZ COMPEÁN, MIGUEL y LEONARDO LOMELI

2000 *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México: FCE.

HABERMAS, JÜRGEN

- 1991 “¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad?”, en Jürgen Habermas, *Escritos sobre moral y eticidad*. Barcelona: Paidós.

HENDERSON BURNS, JAMES

- 1993 *Histoire de la pensée politique médiévale*. París: PUF.

HORSMAN, MATHEW y ANDREW MARSHALL

- 1994 *After the Nation State*. Londres: Harper Collins Publishing.

HUNTINGTON, SAMUEL

- 1997 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Touchstone.

- 2004 *¿Quiénes somos?* Barcelona: Paidós.

IANNI, OCTÁVIO

- 1996 *Teorías de la globalización*. México: CEEHC-Siglo XXI.

ILIVONEN, JYRKI, ed.

- 1992 *The Future of the Nation State in Europe*. Londres: Edward Elgar Publishing.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA

- 2000 *Encuesta Nacional de Empleo 2000*. México: INEGI.

JARAMILLO, MARI LUCI

- 1994 “Nuevo orden o desorden internacional?”, *Actas de la Segunda Conferencia Interregional sobre Democracia y Derechos Humanos*. Quito: IIDH.

KANT, IMMANUEL

- 1998 *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos.

KAPLAN, ROBERT

2002 *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros.* Barcelona: Ediciones B.

KENNEDY, PAUL

1989 *Auge y caída de las grandes potencias.* Barcelona: Plaza & Janés-Cambio16.

1993 *Hacia el siglo XXI.* Barcelona: Plaza & Janés.

KEPEL, GILLES

2001 *La yihad.* Barcelona: Península.

KISSINGER, HENRY

1995 *La diplomacia.* México: FCE.

KOHN, HANS

1949 *Historia del nacionalismo.* México: FCE.

KRAUZE, ENRIQUE

1997 *La presidencia imperial.* México: Tusquets.

LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ

1980 *Plan Global de Desarrollo 1980-1982.* México: Poder Ejecutivo Federal.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA

1982 *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* México: Poder Ejecutivo Federal.

MAQUIAVELO, NICOLÁS

1994 *El príncipe.* México: Gernika.

MARAÑÓN, GREGORIO

1998 *El Conde-Duque de Olivares. La pasión de mandar.* Madrid: Espasa-Calpe.

MEINECKE, FRIEDRICH

1997 *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid: CEC.

MEYER, LORENZO

2005 *El Estado en busca de ciudadanos*. México: Océano.

MIGUEL, AMANDO DE

1984 *La bola de cristal. Los intelectuales y el futuro del capitalismo*. Barcelona: Argos Vergara.

MINC, ALAIN

1994 *La France de l'an 2000. Rapport au premier ministre*. París: Odile Jacob-La documentation française.

MONTAÑO, JORGE

2004 *Misión en Washington 1993-1995*. México: Planeta.

MORGENTHAU, HANS

1986 *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.

MORIN, EDGAR

1988 *Pensar Europa*. Barcelona: GEDISA.

MORLINO, LEONARDO

1980 *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

NYE, JOSEPH

2003 *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.

OJEDA REVAH, MARIO

2004 *México y la guerra civil española*. Madrid: Turner.

ORTEGA Y GASSET, JOSÉ

2002 *España invertebrada*. Madrid: Biblioteca Nueva.

PACHECO, GUADALUPE

2000 *Calidoscopio electoral. Elecciones en México 1979-1997*. México: FCE-UAM-IFE.

PASSERIN D'ENTRÈVES, ALESSANDRO

1992 *Saggi di Storia del pensiero politico*. Milán: Franco Angeli.

PASTOR, ROBERT A.

1995 *El remolino: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*. México: Siglo XXI.

PAZ, OCTAVIO

1986 *Tiempo nublado*. Barcelona: Seix Barral.

PEÑA, JAVIER, ed.

1998 *La razón de Estado en España*. Madrid: Tecnos.

PETRAS, JAMES

1993 *Paradojas de un mundo en transición*. México: IMRED, SRE.

PNUD

1997 *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*. Madrid: Mundi Prensa.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

2003 *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*. México: Poder Ejecutivo Federal.

PONCE, DOLORES y ANTONIO ALONSO

1993 *México hacia el 2010*. México: Fundación Javier Barros Sierra-Limusa.

PORTER, MICHAEL

*La ventaja competitiva de las naciones.* Barcelona: Plaza & Janés.

RASHID, AHMED

2000 *Los talibán.* Barcelona: Península.

REAGAN, RONALD

1988 "The United States and the World in the 1990s", en Annelise Anderson y Dennis Bark, *Thinking about America: The United States and the 1990s*. Palo Alto, CA: Stanford University-Hoover Institution.

REYES HEROLES, JESÚS

1982 *En busca de la razón de Estado.* México: Miguel Ángel Porrúa.

ROEMER, ANDRÉS

2002 *Economía del crimen.* México: Limusa-Instituto Nacional de Ciencias Penales, Procuraduría General de la República.

ROSAS, MARÍA CRISTINA, coord.

2002a *Cuando el destino nos alcance. Terrorismo, seguridad y democracia.* México: UNAM.

2002b *Terrorismo, democracia y seguridad.* México: UNAM-Australian National University.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

1989 *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* México: Poder Ejecutivo Federal.

2000 *México. Un paso difícil a la modernidad.* Barcelona: Plaza & Janés.

SARKESIAN, SAM

1995 *U.S. National Security: Policy Makers. Processes and Politics.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishing.

SERRANO, MONICA

- 2003 “Bordering on the impossible: U.S.-Mexico relations after 9/11”, en Peter Andreas y Thomas Biersteker, *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. Nueva York: Routledge.

SOROS, GEORGE

- 2004 *La burbuja de la supremacía norteamericana*. Buenos Aires: Sudamericana.

THE ECONOMIST

- 1991 *Dictionary of Political Biography. The Essential Guide to Who Really Counts in the World of International Politics*. Londres: The Economist Books Ltd.

THIAGO CINTRA, JOSÉ

- 1991 *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo* (mimeo).

THUROW, LESTER

- 1992 *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara.

TITA, ALBERTO

- 1998 *Globalisation: A New Political and Economic Space Requiring Supranational Governance*. Università Cattolica del Sacro Cuore (mimeo).

TORO, CELIA

- 1990 “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la seguridad perdida*. México: Siglo XXI.

VEGA GARCÍA, GERARDO CLEMENTE RICARDO

- 1988 *La seguridad nacional: concepto, organización y método*. México (mimeo).

WEFFORT, FRANCISCO

1993     ¿*Cuál democracia?* San José de Costa Rica: Flacso.

YALLOP, DAVID

1993     *Hasta los confines de la Tierra.* México: Planeta.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, ERNESTO

1995a    *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.* México: Poder Ejecutivo Federal.

1995b    *Primer Informe de Gobierno.* México: Poder Ejecutivo Federal.

1997     *Tercer Informe de Gobierno.* México: Poder Ejecutivo Federal.

## Hemerografía

ACOSTA, CARLOS

1998     “Mea culpa tecnocrática”, *Proceso*, no. 1141, 13 de septiembre.

AGUILAR, ISMAEL y ALEJANDRO FLORES

2004     “La agenda económica de la frontera norte: reflexiones preliminares”,  
*Comercio Exterior* 54, no. 8 (agosto).

AJAMI, FOUAD

2003     “Iraq and the Arabs Future”, *Foreign Affairs* 82, no. 1 (enero-febrero),  
disponible en <<http://www.foreignaffairs.org/20030101faessay10218/fouad-ajami/iraq-and-the-arabs-future.html>>

ALBRIGHT, MADELEINE K.

2003     “Puentes, bombas o bravatas”, *Foreign Affairs en español* 3, no. 4 (octubre-diciembre), disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenस्पessay030401/madeleine-k-albright/puentes-bombas-o-bravatas.html>>



BAILEY, JOHN

1998 “Casablanca: de la provocación al beneficio”, *Reforma*, 8 de junio.

BEGNÉ, ALBERTO

1995 “Las leyes del espionaje en Europa y los Estados Unidos”, suplemento “Enfoque”, *Reforma*, 11 de junio.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL

1996 “Seguridad nacional y defensa a fin de siglo”, *Crónica Legislativa*, no. 11, año v (octubre-noviembre).

BOHÓRQUEZ, EDUARDO y JUAN PABLO SORIANO

1995 “Inteligencia y seguridad nacional en México”, *Este País*, no. 46 (enero).

CASTAÑEDA, JORGE

2003 “La relación olvidada”, *Foreign Affairs en español* 3, no. 2 (abril-junio), disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11296/jorge-castaneda/la-relacion-olvidada.html>>

CREEL MIRANDA, SANTIAGO

2004 “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (abril-junio), disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespessay040202/santiago-creel-miranda/la-migracion-y-la-seguridad-entre-mexico-y-estados-unidos.html>>

CRUZ PIÑEIRO, RODOLFO

2004 “Inmigrantes empleados en Estados Unidos”, *Nexos*, no. 317 (mayo).

CURZIO, LEONARDO

1995 “México, gobernabilidad y conflictos”, *Revista Espacios*, no. 3, Flacso-Costa Rica (enero-marzo).

- 1998 “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, no. 98, México, INAP, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr3.pdf>>

CHAUVETT, MICHÈLLE

- 1994 “Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad”, *Sociológica*, no. 25, año 9, UAM-Azcapotzalco (mayo-agosto).

DERBEZ BAUTISTA, LUIS ERNESTO

- 2004 “Una frontera en franca evolución”, *El Universal*, 9 de agosto.

EKOS

- 2005 *Rethinking North America. General Public Survey* (verano) (mimeo).

EXPANSIÓN

- 2004 “El vía cruces. Cruzar la frontera se volvió un calvario para pequeños exportadores”, *Expansión*, no. 900 (29 de septiembre).

FLYNN, STEPHEN

- 2004 “The vulnerable home front”, *Foreign Affairs* 83, no. 5 (septiembre-octubre).

GARFIAS MAGAÑA, LUIS

- 1996 “Conceptos sobre seguridad nacional”, *Crónica Legislativa*, no. 11, año v (octubre-noviembre).

GINGRICH, NEWT

- 1995 “Estados Unidos y los desafíos de nuestro tiempo”, *El País*, 4 de febrero.

HANNING, AUGUST

- 1999 “La Unión Europea ante nuevas amenazas”, *Política Exterior* XIII (verano-otoño).

HERNÁNDEZ, JAIME

- 2004 “Seguridad fronteriza hunde negocios”, entrevista con el presidente de El Colegio de la Frontera Norte, *El Universal*, 13 de septiembre.

HUNTINGTON, SAMUEL

- 1993 “The clash of civilizations?”, *Foreign Affairs* 72, no. 3 (verano).  
2004 “The hispanic challenge”, *Foreign Policy*, no. 141 (marzo-abril).

LOWENTAL, ABRAHAM

- 1999 “La agenda interméstica”, *Este País*, no. 99 (junio).

MEYER, LORENZO

- 2005 “Agenda ciudadana. ¿Un destino ‘soviético’ para el PRI?”, *Reforma*, 3 de noviembre.  
2006 “Siempre ha existido un muro”, *Reforma*, 5 de enero.

MONTEMAYOR, CARLOS

- 1994 “La seguridad nacional”, *La Jornada*, 20 de abril.

NEXOS

- 1998 “Archivos de Bucareli” (informes de la DFS), *Nexos*, no. 246 (junio).

NYE, JOSEPH

- 2003 “El terrorismo se ha modernizado”, *Reforma*, 25 de febrero.

PASTOR, ROBERT A.

- 2004 “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en español* 14, no. 1 (enero-marzo).

RAPHAEL, RICARDO

- 2004 “El voto de la diáspora”, *Nexos*, no. 317 (mayo).

RIDGE, TOM

2004 “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (abril-junio).

ROSENEAU, JAMES N.

1995 “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance* 1.

RUBIN, ROBERT

1995 “¿Por qué ayudó EE.UU. a México?”, *El País*, 2 de abril.

SMITH, TONY

1994 “In defense of intervention”, *Foreign Affairs* 73, no. 6 (noviembre-diciembre).

SUMMERS, LAWRENCE

1995 “La lección mexicana”, *El País*, 2 de abril.

VALENZUELA, ARTURO

2005 “El ocaso de las cumbres”, *El Universal*, 12 de noviembre.

ZAKARIA, FAREED

2004 “The World’s Most Dangerous Ideas”, *Foreign Policy* (septiembre-octubre), disponible en <[http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=2696](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2696)>

ZELIKOW, PHILIP

2003 “The Transformation of National Security”, *The National Interest*, no.79 (primavera).

## Cibergrafía

BUSH, GEORGE

2002 *Successful Development. Models for the 21<sup>st</sup> Century*, 29 de enero de 2002, disponible en <[http://www.usaid.gov/pubs/IBI\\_booklet2.pdf](http://www.usaid.gov/pubs/IBI_booklet2.pdf)>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN y DOCENCIA ECONÓMICAS

2004 *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*. México: CIDE, CMAI, The Chicago Council on Foreign Relations, disponible en <<http://www.consejomexicano.org/download.php?id=965785,185,2>>

CONACYT

2003 Informe General del Conacyt, disponible en <[www.conacyt.mx/dap/indicadores](http://www.conacyt.mx/dap/indicadores)>

EXPORTACIONES DE MÉXICO EN EL TLCAN

<<http://www.naftaworks.org>>

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

“Powell Says U.S. and Mexico Seek to Build ‘Zone of Confidence’”, 12 de marzo de 2002, disponible en <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/mexico/powell14.htm>>

Declaraciones de George W. Bush del 23 de marzo, en <<http://usinfostate.gov/español/mexico/02032305.htm>>

GOBIERNO DE SUDÁFRICA

1995 *White Paper on Intelligence*, disponible en <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>>

HUMAN RIGHTS WATCH

<<http://www.hrw.org>>

INEGI

Cifras sobre prácticas religiosas <<http://www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=2385>>

KERRY, JOHN

Discursos de campaña del candidato demócrata, disponibles en <<http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches>>

ONU

“Debate en la Asamblea General sobre medidas para combatir el terrorismo internacional”, octubre de 2001, disponible en <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/index.html>>

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Programa de Seguridad Pública Nacional, disponible en <[http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Aprobacion\\_del\\_Programa\\_Nacional\\_de\\_Seguridad](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Aprobacion_del_Programa_Nacional_de_Seguridad)>

PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

<<http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>>

SOLANA, JAVIER

2003 “Una Europa segura en un mundo mejor”, documento presentado en el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio, disponible en <<http://www.ue.eu.int/newroom>>

THE WHITE HOUSE

2002 “Prevent our enemies from threatening us our allies and our friends with WMD”, en *The National Security Strategy of the United States of America*, capítulo v. Washington, D.C.: The White House, disponible en <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.htm>>

*La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, de Leonardo Curzio, primera reimpresión a la primera edición, se terminó de imprimir en la ciudad de México el 15 de mayo de 2009. La impresión se realizó en equipo digital en los talleres de Master Copy S.A. de C.V., Av. Coyoacán, núm. 1450, col. Del Valle, 03220, México, D.F. En su composición se usaron tipos Slimbach y Berkeley de 17, 14, 11, 10 y 8 puntos. Se tiraron 250 ejemplares sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de María Cristina Hernández Escobar y Elsie Montiel.

