

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.”¹

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 cimera del genio humano; lo es igualmente el organizar y sistematizar una insti-

¹ 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”² 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.³

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 mítica⁴ legitima los dere-

² Édgar Morin, *Pensar Europa* (Barcelona: Gedisa, 1988), 47.

³ 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).

⁴ 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.⁵ 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, subnacionales⁶ 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.”⁷ En

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

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

⁶ 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).

⁷ 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.⁸

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?⁹

⁸ Véase Nicolás Maquiavelo, *El príncipe* (México: Gernika, 1994).

⁹ 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?¹⁰

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.”¹¹ ¿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 soberanía¹² 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.¹³

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

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

¹² *Ibid.*, 367 y ss.

¹³ 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.¹⁴ 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-

¹⁴ 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,¹⁵ 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.¹⁶

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.”¹⁷ 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

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

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

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

aquello que Meinecke llamara “la máxima del obrar político.”¹⁸ 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,¹⁹ 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.²⁰ 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 [...]”²¹

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

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

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

²¹ 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 esencial²² 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,²³ y será la “razón de Estado democrática” la que sublimará los objetivos permanentes y los cristalizará en una

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

²³ 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,²⁴ 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,²⁵ 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-

²⁴ 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).

²⁵ 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.²⁶

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

²⁶ 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.²⁷

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.²⁸

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

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

²⁸ 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.”²⁹

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

²⁹ 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.³⁰

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.

³⁰ 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, Brzezinski³¹ 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.³² 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,

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

³² 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.³³ 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 ruinososa 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.

³³ 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.³⁴

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.

³⁴ 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,³⁵ “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.³⁶

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 Carlos³⁷ y de Osama Bin Laden³⁸. 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*.³⁹

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

³⁶ 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”.

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

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

³⁹ 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.⁴⁰

La cuarta línea sugiere buscar en el nihilismo la respuesta al fenómeno del terror.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

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

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

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

⁴³ 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>.

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.⁴⁴

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-

⁴⁴ 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.⁴⁵

⁴⁵ 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.⁴⁶

⁴⁶ 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.”⁴⁷

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.”⁴⁸

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

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

⁴⁸ 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.”⁴⁹

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

⁴⁹ 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.