

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO A INICIOS DE SIGLO: REFLEXIONES Y PROPUESTAS

*José Luis Piñeyro**

Presentación y precisiones conceptuales

Este artículo básicamente se centra en la demostración de cómo, implícita o explícitamente, es una falsa disyuntiva plantear que existe integración regional a través del TLCAN o que hay mantenimiento de la soberanía nacional, es decir, cómo el problema fundamental es el tipo de integración subordinada de México (y sus impactos en la soberanía comercial, financiera, alimentaria y energética) al bloque de Norteamérica y no el mantenimiento de una imposible posición aislacionista frente al dinámico proceso de globalización-regionalización mundial. El problema básico es la ausencia de una política real de compensaciones para la economía y sociedad mexicanas dentro de dicho bloque, ausencia que ha mermado paulatinamente la soberanía, afectando, sin duda, los diversos aspectos de la seguridad nacional. Mayor integración horizontal y vertical, como plantea el gobierno de Fox, sin pensar en renegociaciones profundas en dicho bloque, o en alternativas de inserción real en otros, se mostrará que conducen al debilitamiento sistémico de la seguridad de México y del conjunto de las instituciones del Estado.

Ahora bien, analizar el tema de la seguridad nacional mexicana (SNM) a principios del siglo XXI no es tarea fácil, sobre todo porque coincide con tres cuestiones temporales: primera, la coyuntura crítica de recesión económica; segunda, un gobierno federal diferente, el del presidente Vicente Fox, y tercera, la posibilidad de que algunos planteamientos del tema puedan revertirse a partir de determinadas correlaciones de fuerza política favorables a un verdadero cambio social democrático. No obstante, se pueden hacer algunas aproximaciones al asunto. En primer lugar, retomar el documento político de la actual administración, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el que aparecen algunas propuestas relacionadas con el tema de este artículo, y en segundo lugar se definirá lo que entendemos por seguridad nacional, a fin de evitar posibles equívocos o malas interpretaciones respecto a nuestras observaciones.

Reflexionar sobre la SNM parecería una broma de mal gusto político, un sinsentido académico o una mera especulación filosófica,¹ ¿por qué? Porque estamos

* Profesor investigador del Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco. Correo electrónico: <jlpineyro@aol.com> y <jlpp@correo.azc.uam.mx>.

¹ Sin embargo, no tratar la temática que nos ocupa por la fragilidad y el carácter centrífugo de la misma sería como no analizar el sistema financiero, dado su carácter extranjerizante, la estructura ferroviaria, carretera o naval por el mismo carácter, o bien la industria turística y la agroindustria, o en otro plano, la cultura política neopresidencialista y conservadora, el sistema de partidos políticos, de nuevo

frente a una muy profunda recesión económica (con doscientos mil o cuatrocientos mil desempleados en el primer semestre de 2001, según cifras oficiales o los especialistas), con una transición política errática y empantanada (sin pacto social amplio e incluyente), una reforma del Estado acotada (dedicada sólo a agilizar trámites burocráticos o al recorte masivo de personal), con crecientes índices de criminalidad, narcotráfico y drogadicción, acompañados de sospechas o denuncias de comandos guerrilleros regionales y nuevos fraudes públicos. Todo ello articulado a un entorno externo adverso, dada la desaceleración de la economía estadounidense y previsible presiones para contener más la migración mexicana ilegal y el tráfico de drogas, así como privatizar las industrias eléctrica y petrolera y, por supuesto, una reducción considerable de las exportaciones mexicanas, con repercusiones múltiples para nuestro sistema sociopolítico. Empero, para quienes apostamos a mantener la poca seguridad nacional que nos queda y recuperar el máximo de ésta, debemos hacer un amplio recuento de ciertos indicadores socioeconómicos para reconstruir la historia reciente, el presente actual y avizorar el previsible futuro planteado en el PND. Con otras palabras, el análisis de la SNM es un ejercicio académico con vigencia y legitimidad científica, dado que se trata de ubicar el terreno en que nos reproducimos como nación y Estado, circundados por un entorno globalizado y regionalizado (vía el TLCAN con Estados Unidos y Canadá).

Si partimos del presente, combinado con el pasado inmediato, referido a la SNM, el documento básico de referencia es el PND. Aquí destacan continuidades y diferencias sustanciales sobre el tema si se compara con el plan de gobierno de Zedillo.² Son continuidades, entre otras, ubicar las amenazas internas o externas a la SNM (el narcotráfico nacional e internacional, el crimen organizado, el terrorismo transnacional, el tráfico ilegal de armas, personas y dinero) y los grandes temas de la agenda internacional (estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo, medio ambiente), con el agregado de los desastres naturales y la cooperación para el desarrollo, con especial énfasis en este último.

En el PND de Fox aparecieron varias novedades: primera, era el único plan en el que se pretendía vislumbrar y proyectar un México hacia el año 2025, a diferencia de los otros planes, cuyo corte y alcance era sexenal. Por esto, ante la obvia y creciente debilidad estructural de la nación y el Estado mexicanos, durante los últimos tres sexenios se ha vuelto famosa la frase de que México necesitaba no de gobernantes sexenales, sino de estadistas que perfilaran hacia el futuro nuestro Estado-nación. La intención de proyectarse un cuarto de siglo adelante es un avance, aunque existe una serie de condiciones ya mencionadas que invalidan pensar en una fortaleza del ente estatal para lo inmediato y lo futuro, y sobre todo para la na-

institucionales y cupulares, la vigente gobernabilidad *pro statu quo*, la estabilidad macroeconómica y la destrucción microsociedad de siempre, la pobreza estructural crónica, etcétera.

² Al respecto, véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México en el sexenio de Ernesto Zedillo", *Foro Internacional*, no. 166 (octubre-diciembre de 2001). Para el caso de Salinas, véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, no. 138 (octubre-diciembre de 1994).

ción; la segunda diferencia, en particular respecto del plan de Zedillo, era que en el suyo se articulaba la política de seguridad nacional y la política exterior como coadyuvantes para el mantenimiento de la soberanía nacional, además de que no existía una definición explícita de seguridad nacional, en contraste con el documento de Fox, relacionado con lo que se conoce con una versión ampliada. Textualmente dice que la seguridad nacional tiene “como metas velar por la integridad física de la población y de las instituciones”. Además, se reconoce que la misma debe tener un carácter preventivo para preservar tal integridad. Los planes de desarrollo de Salinas y Zedillo contenían reflexiones similares, pero no ofrecían una definición concreta.

La tercera diferencia en relación con los planes precedentes radicaba en el conjunto de amenazas internas y externas, es decir, resultaba congruente con la propuesta de tener una visión integral de seguridad nacional y no la restringida, que apuntaba hacia una concepción de control policiaco-militar de los elementos y organizaciones de oposición política al gobierno en turno. El plan foxista afirmaba contundentemente que “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas”.³ Como cuarto contraste aparece lo que señala el PND: que las agencias de inteligencia no deben considerar una amenaza a la oposición interna; obviamente, se refiere a la oposición partidista o sindical, legal y legítima, no oposición de tipo armado, la que cualquier Estado consideraría una amenaza a una institución estatal básica, como las fuerzas armadas, o bien las corporaciones policiacas, instrumentos del Poder Judicial.

La quinta novedad es que se enfatiza —aparte de una clara diferenciación de la seguridad nacional de la del gobierno federal en turno— el que debe haber una legislación específica que controle los servicios de inteligencia donde exista una participación real del Poder Legislativo y no sólo del Ejecutivo, como hasta ahora ha sucedido en México. La sexta aportación consiste en que se plantea la necesidad impostergable de elaborar una agenda actualizada de riesgos, a fin de tener capacidad de respuesta frente a diversas contingencias que se considerarían amenazas a la seguridad nacional, como los desastres naturales o humanos, la pobreza, la marginalidad, etc. Y la última aportación se refiere a la proyección estratégica contenida en una propuesta geopolítica y geoeconómica, el Plan Puebla-Panamá, que involucra una concepción de naturaleza regional e internacional, o sea la integración de la zona del sureste mexicano y el área centroamericana con sus distintos Estados-naciones.

No obstante, existen al menos dos talones de Aquiles en el plan foxista, al igual que en los tres anteriores planes de De la Madrid, Salinas y Zedillo. El primero es que de nueva cuenta se insiste en la importancia de la estrategia de la diversificación de las relaciones internacionales de México con otros Estados, estrategia que nos per-

³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México: Poder Ejecutivo, 2001).

mita un mayor margen de maniobra frente al “exterior”, esto es, con Estados Unidos. Retórica gubernamental al margen, el siguiente apartado mostrará que la realidad de la política exterior va totalmente en sentido contrario a tal estrategia. El segundo punto débil es que el plan de Fox, al igual que el de Zedillo y antecesores —por diversas circunstancias, potencialmente positivas unas (el auge petrolero de López Portillo), desastrosamente reales otras (las crisis económicas de inicio de sexenio de Salinas y Zedillo)— conceden una importancia crucial al crecimiento económico como dinamizador o impulsor del mismo.

Fox inició su administración ofreciendo de manera reiterada al país un crecimiento del PIB de 7 por ciento anual, pero, después de la mitad del primer año del sexenio, las corredurías de bolsa de valores y agencias económicas especializadas anunciaron que el PIB no crecería más allá de 1 por ciento anual y los voceros foxistas dieron el mismo pronóstico. Al respecto, Fox también prometió la creación de 1 400 000 empleos anuales, pero, de nuevo, a poco más del primer semestre de 2001 las cifras oficiales señalaban que se habían perdido cerca de doscientos mil empleos por la desaceleración de la economía estadounidense. Otros cálculos de economistas de la UNAM y de la UAM apuntaban al doble de tal estimación, despedidos que se suman al desempleo estructural, o sea el que existe al margen de la creación de nuevos puestos de trabajo. Cualquiera de las dos cifras es bastante preocupante, además de que otra vez no se cumplía con una promesa básica de un plan, que Salinas situó en un millón de empleos anual y Zedillo en 1 200 000.

Desde otra perspectiva, para evitar posibles equívocos respecto de la definición sobre seguridad nacional, ofrecemos nuestra concepción como parte final de este apartado, pero antes conviene aclarar algunos aspectos. No existe un consenso terminológico, al igual que con otros conceptos polémicos: la primera diferencia o confusión radica en que se identifica como sinónimos: la seguridad nacional con la del gobierno y a la vez con la seguridad del Estado, la primera similitud a criticar y desterrar para el caso del sistema político mexicano la señala el plan foxista, en cuanto a la segunda no se pronuncia. Otra suposición relacionada con esto último es que la mayoría de las concepciones tradicionales sobre seguridad nacional automáticamente asignan legalidad, y sobre todo legitimidad, a las dependencias gubernamentales y a las instituciones estatales, lo cual no necesariamente sucede en la práctica política cotidiana, además, de que el gobierno y el Estado pueden moverse en casos graves en direcciones divergentes entre ambos y frente a la nación, entendida como el grueso de las clases y sectores sociales. A propósito de legitimidad, se ha comentado en los medios masivos de comunicación que la administración pública de Fox inicia con un enorme capital político (captado por el triunfo en las elecciones presidenciales), basado en el respeto a la legalidad electoral y en la legitimidad otorgada por la transparencia del conteo de los votos y el carácter mayoritario de los mismos. Al mismo tiempo, al fin del primer año de gobierno foxista, se planteaba que dicho capital se dilapidaba aceleradamente por el deterioro de la situación económica, la expansiva inseguridad pública, las propuestas de reformas (como la fiscal —regresiva— y la de derechos indígenas —restringidos—, o bien los recortes al gasto público para el desarrollo social.

Visto lo anterior, pasemos a definir la seguridad nacional, reiterando que aunque existen numerosas conceptualizaciones, resulta preciso dar la nuestra para pensar en términos operativos o concretos. Entendemos por seguridad nacional

una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones conjuntas de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos (reales o potenciales) que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto a futuro o como una realidad de facto por mantener. Necesidades básicas hacen referencia a mantener o conseguir los niveles de vida propuestos por diversos organismos de la ONU como la UNESCO, la FAO, entre otros.⁴

Evidentemente, considerando la realidad social y estatal dominante, desde nuestro punto de vista, la seguridad nacional para México es más un proyecto a conseguir que una situación a defender si recuperamos la definición anterior.

Insistimos en que existen múltiples definiciones de seguridad nacional,⁵ lo cual denota la amplitud del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo, así como el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (nacional, estatal y gubernamental), las cuales convergen o no en coyunturas o fases críticas, o a lo largo del tiempo por prolongados periodos.

Todo lo anterior nos remite a problemas sociológicos y politológicos en cuanto a quiénes o cuáles instancias institucionales definen los intereses y objetivos nacionales; cuál es el grado de legitimidad de las instituciones del Estado y del aparato de gobierno; el tipo de cohesión social de la nación frente a las mismas, entre otros problemas.⁶

⁴ José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional del México postTLC: ¿realidad o proyecto?," *Casa del Tiempo*, no. 25 (febrero de 2001): 11.

⁵ Entre otros textos, se encuentra esto en la recopilación del general Gerardo Clemente Vega, secretario de la Defensa del presidente Fox, quien apuntó 52 concepciones de seguridad nacional, que van desde la estadounidense, pasando por la soviética hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema. General Gerardo Clemente Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización y método* (México: Sedena, 2000), 67-77.

⁶ El conjunto de problemáticas mencionadas se exponen implícita o explícitamente a través de diversos textos. Véanse al respecto: Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (México: Siglo XXI, 1989); Sergio Aguayo Quezada, "Un concepto de seguridad mexicana para la década de los noventa", en Riordan Roett, *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa* (México: Siglo XXI, 1998); José Luis Piñeyro, coord., "Seguridad y soberanías nacionales en América Latina", *Revista Sociológica*, no. 25 (1994); José Luis Piñeyro, coord., "La seguridad nacional en México", *El Cotidiano*, no. 71 (1995); Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, comps., *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997); James Rochlin, *Redefining Mexican "Security": Society, State and Region under NAFTA* (Londres: Lynne Rienner, 1997); Grupo Consultor Interdisciplinario, *Carta de política mexicana. La seguridad nacional de México*, nos. 158-162 (1997). Asimismo, los números monográficos "Seguridad nacional" y "Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo" de la *Revista de Administración Pública*, nos. 98 (1998) y 101 (2000), respectivamente.

Seguridad y soberanía nacionales: binomio inseparable

Desde una perspectiva integral o ampliada de seguridad nacional, no se pueden aislar dos conceptos estrechamente interrelacionados y complementarios: seguridad y soberanía. La definición clásica de la primera reivindica la capacidad de un gobierno y un Estado legales y legítimos de mantener una autonomía relativa en la toma de decisiones múltiple (financiera, militar, cultural, etc.) a nivel interno, así como frente a las presiones o intromisiones de otros Estados-nación, y hoy se agregaría de entes o actores no estatales, como el crimen transnacional, el terrorismo internacional, etcétera.

Por lo tanto, cabe preguntarnos ¿cómo está actualmente nuestra soberanía? Para responder, cabe retomar tres referentes de ésta: la soberanía alimentaria, sería el primero y más dramático aspecto que también denominaríamos sostenida y ascendente dependencia de alimentos de Estados Unidos. Los informes dados a conocer por la revista *Proceso*, basados en investigaciones universitarias, indican que se importa 89 por ciento del arroz que se consume en el mercado interno, el cual proviene principalmente de Estados Unidos; de igual manera 75 por ciento del maíz, 80 por ciento del sorgo y 70 por ciento del frijol.⁷ Ante este panorama nada halagüeño de dependencia extrema, se descarta del todo lo que desde hace varios años alertan economistas como José Luis Calva: la posibilidad de un chantaje alimentario, como el practicado con algunos países africanos por Estados europeos, de cara a coyunturas de hambruna, sea por catástrofes naturales o bien por decisiones estatales para doblegar a tales países y así obtener distintas concesiones. No tenemos que pensar en una situación en la que exista una clara voluntad política externa de doblegar a nuestra nación. Hace pocos años apareció en la prensa la noticia de una hambruna provocada por la sequía extendida a varios departamentos de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que afectó a un millón y medio de campesinos de tales repúblicas.⁸ Las noticias hablaban de masas campesinas alimentándose de plantas silvestres y raíces, a pesar del programa de emergencia decretado y apoyado por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

En México, no hemos llegado a los extremos de enfrentar una hambruna o de encarar un chantaje alimentario, aunque las sequías, cada vez más frecuentes y extendidas por todo el territorio, son un hecho ineludible. Si se considera el tamaño de la población, un escenario similar al descrito, para México implicaría millones de pobladores rurales deambulando por el país. En términos prácticos, sea hambruna provocada o por causas naturales, la vulnerabilidad crónica de la soberanía alimentaria es inobjetable. La falta de una planeación estratégica sobre esta temática resulta preocupante. Bajo el escudo de ser socios comerciales o aliados geopolíticos de Estados Unidos, no cabe el argumento de que eso garantice el abasto seguro y sostenido de alimentos. Tampoco el supuesto simplista y falso de que se ejerce la soberanía al contar con suficientes divisas para acceder al libre mercado

⁷ *Proceso*, no. 1290 (julio de 2001).

⁸ Blanche Petrich, "Centroamérica, el espectro del hambre", *La Jornada*, 6 de noviembre de 2001, 48.

mundial de granos básicos. El patético y conocido caso de Irak lo ilustra de manera trágica: no sirven de nada los millones de dólares petroleros si son pocos los países que quieren venderle alimentos, medicinas y demás.

Cabría preguntarse, dentro de la dimensión de la soberanía mexicana, ¿existe la comercial? Muy poco y cada vez menos, pues del total de nuestro comercio exterior más de 85 por ciento se hace con la Unión Americana respecto de nuestras exportaciones y un porcentaje similar de las importaciones totales. Otro mentís más de la famosa estrategia de diversificación de relaciones internacionales y un dato adicional sobre nuestra múltiple dependencia del coloso del norte, respecto de soberanía productiva, entendida como inversión directa e indirecta extranjera, las cosas no mejoran para nada, pues el último informe de gobierno del presidente Zedillo revelaba que 60 por ciento de la inversión directa externa fue estadounidense e igualmente un porcentaje similar para la indirecta, o en bolsa de valores y otros activos financieros. La compra de Banamex, el mayor banco mexicano, por parte del Citibank fue la puntilla de un proceso de desnacionalización amplio y profundo. A todas luces, los indicadores gruesos proporcionados revelan los impactos negativos en la soberanía y, por tanto, en la seguridad nacional.

En los círculos gubernamentales, frente a la alarmante y creciente disminución de los distintos aspectos de la soberanía nacional se presentaron diversos razonamientos justificatorios. Dos fueron los argumentos básicos y más conocidos: el primero consistía en afirmar que lo fundamental era preservar la soberanía política, entendida como la capacidad y autonomía de realizar elecciones libres y transparentes, conformar poderes como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y tomar en conjunto decisiones soberanas en materia presupuestal, económica, social y militar. Otra versión apologética planteaba que la mayor integración múltiple (comercial, productiva, tecnológica, de infraestructura, de comunicación, recursos humanos y naturales) con Estados Unidos fortalecería preferencialmente la soberanía nacional, pues quedaríamos más insertos en su mercado, limitando así acciones unilaterales del país vecino, además de aumentar nuestro crecimiento económico generador de empleo masivo; altos salarios y ganancias; bienes y servicios de mejor calidad; bajos precios e incorporación de tecnología de punta a los procesos productivos; uso racional y óptimo de los recursos naturales, entre muchos otros. En suma, el paraíso del libre mercado cuyo punto final es el ejercicio de la soberanía del consumidor frente a un mercado diverso y con bienes y servicios de calidad y precio competitivos. Lo único cierto de la tendencia apuntada son las enormes tasas de ganancia. Quedan pendientes todos los demás rubros para conformar la utopía neoliberal.

¿Globalización o norteamericanización? Falso dilema

Tan falsa resulta la disyuntiva planteada para México, que el gobierno de Fox reconoció que con Estados Unidos nos une una alianza estratégica que, sistemáticamente, las administraciones de Salinas y Zedillo habían negado so pretexto de

que todo se reducía a un tratado comercial con Canadá y nuestro vecino en común. Ni siquiera ambos mandatarios reconocieron que el TLCAN sería la pauta para formas avanzadas de integración, como la unión aduanera, el mercado común o la unión económica y monetaria.⁹

Algunos especialistas en integración regional plantean que la gran ausente de la casi absoluta integración mexicana a América del Norte mediante el TLCAN es nada menos y nada más que una política económica de compensaciones para nuestro país, dada la desmedida asimetría o desigualdad frente a Estados Unidos y Canadá. Estrategia de compensaciones similar a la de la Unión Europea con los países pobres del club (Irlanda, España, Portugal y Grecia), esto es, inversiones en infraestructura económica básica (camino, carreteras, puentes y otros) y social (capacitación de mano de obra para anclar la fuerza de trabajo campesina en su lugar de origen, fomento a la creación de cientos de micro y pequeñas empresas rurales en servicios turísticos, etc.),¹⁰ es decir, se trató de compensar a la población que dejaría de trabajar en cierta actividad o servicio a partir de los distintos acuerdos que se suscribieron respecto de una cambiante división del trabajo entre las economías europeas, especialmente las menos desarrolladas.

¿Qué hacer frente a la ausencia total de compensaciones para México? Diversos analistas académicos y personajes políticos han planteado la impostergable necesidad de renegociar ciertas partes del TLCAN lesivas para la soberanía mexicana, sobre todo los aspectos de tipo agropecuario, dadas sus obvias consecuencias en la generación de más desempleo masivo y dependencia alimentaria. Sin embargo, los voceros de Fox consideran que no debe renegociar, sino todo lo contrario: profundizar y ampliar el TLCAN hasta sus últimas consecuencias.

Entonces, si no se negocia una política de compensaciones ni se renegocia dicho instrumento, podemos recurrir a lo que algunos autores llaman la vulnerabilidad estratégica recíproca. ¿Qué significa esto? Dicho de otro modo, es ubicar qué aspectos de la relación entre dos o más países los hace vulnerables recíprocamente para que cada uno lleve adelante su estrategia general de tipo militar, financiera, comercial, etcétera.

En el caso específico de nuestro país y Estados Unidos, ¿cuáles son los aspectos en los que ambos son vulnerables e interdependientes para el funcionamiento de sus sociedades? Contar con un seguro y creciente suministro de petróleo y gas

⁹ Para el caso de la reducida y descendiente relación comercial de México con la Unión Europea, así como de los distintos retos para aumentarla y consolidarla, véase Agustín Cué Mancera, "El avance de la regionalización del mundo: México y la Unión Europea", *El Cotidiano*, no. 102 (julio de 2000).

¹⁰ Especialistas en integración asientan de forma categórica que "La pérdida de soberanía a favor de un bienestar económico y social mayor no ha significado para los países miembros de la Unión Europea un alto costo político; por el contrario, ha representado a lo largo del proceso de integración económica una solución a problemas cuya complejidad escapa no sólo al ámbito nacional, sino que, unidos, estos países han adquirido una fuerza que difícilmente podría tener alguno de ellos en lo individual. Rosa María Piñón y Francisco Dávila, "Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX", *Estudios Latinoamericanos*, nos. 12-13 (julio-diciembre de 1999 y enero-junio de 2000).

natural (hoy se dice energía eléctrica); mantener el combate al expansivo narcotráfico y la drogadicción, así como proseguir con el control a la ascendente migración ilegal mexicana y centroamericana. Sin duda, estos tres fenómenos significan costos, pero también beneficios para la economía de las dos naciones. Por ejemplo, la migración ilegal mexicana a pesar de todo lo que se dice en los círculos gubernamentales y empresariales estadounidenses, contribuye a la reactivación económica de ciertas zonas de Estados Unidos, pues, como argumentan los expertos en migración, los trabajadores migrantes son productores, consumidores, pagadores de impuestos, generadores de micronegocios, además de contribuir a mantener la competitividad agrícola estadounidense en los mercados internacionales de granos básicos, mediante el pago de bajos salarios a los migrantes.¹¹ En México son conocidos los beneficios que representan las multimillonarias remesas de dólares de los migrantes legales e ilegales para determinadas regiones depauperadas del país (como Zacatecas, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí). En cuanto a costos para ambas economías no entraré en detalles, sólo conviene señalar que son más los beneficios mutuos para ambos sistemas sociopolíticos, de acuerdo con los especialistas en migración.

Desde otro ángulo y para finalizar este apartado, resulta imprescindible subrayar que la ausencia de una política de compensaciones en el TLCAN, auspiciada por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, la negativa a renegociar ciertos apartados de dicho instrumento, tanto de parte de Zedillo como de Fox, o la renuencia a recurrir a una reflexión y propuesta del uso de las vulnerabilidades estratégicas recíprocas, no son mera casualidad, responden a varias causas, entre otras, la carencia de una mentalidad estratégica o de estadista en los últimos tres gobiernos nacionales en las clases gobernantes; la alianza de este grupo tecnoburocrático con las fracciones exportadoras e importadoras de la clase dominante nacional y transnacional; la paulatina y, al final, rápida ruptura del pacto social posrevolucionario de los años cuarenta; el vaciamiento social del Estado populista y la consolidación del Estado neoliberal y, por último, los candados macroeconómicos de política financiera y monetaria impulsados por los distintos documentos signados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como su secuela de restricción de gasto público (en educación, alimentación, vivienda), privatizaciones de empresas públicas y desregulaciones burocráticas, fiscales, etcétera.

Dentro del anterior proceso de causalidad múltiple, lo estratégico desaparece del vocabulario gubernamental y empresarial, y se habla del uso de estrictos criterios de eficiencia y racionalidad para sustituir las relaciones populistas-corporativas por unas de corte ciudadano y libertad empresarial y sindical; para cambiar el Estado populista generador de falsas expectativas que ofrece poco, pero cumple con promesas de alimentación y vivienda, por uno solidario con los sectores pobres para transformar el Estado propietario de cientos de ineficientes y corruptas empresas paraestatales a uno racional que las privatiza, basado en criterios de justicia

¹¹ Consúltese la reconstrucción del tema en José Luis Piñeyro, "Migración mexicana: la seguridad nacional de Estados Unidos y México", *Estudios Latinoamericanos*, nos. 12-13 (julio-diciembre de 1999 y enero-junio de 2000).

social y racionalidad económica; para cambiar el Estado proteccionista comercial de ineficientes empresarios por uno aperturista y de libre competencia, que beneficia al consumidor con productos importados o nacionales de mejor calidad y bajo precio, además de estimular a los privados a la inversión y uso eficiente de los recursos humanos y naturales.

Lo estratégico sólo aparece en el lenguaje gubernamental y empresarial para hablar o concebir alianzas o fusiones estratégicas de las megaindustrias con industrias grandes, medianas y pequeñas, bajo el criterio de maximizar el uso del trabajo, la técnica, la tecnología y las materias primas y, por supuesto, las ganancias. Al final del amplio y complejo proceso socioeconómico y político (aquí sólo descrito), se sucede una clara secuencia de privatización-desnacionalización-extranjerización-norteamericanización con obvios y distintos efectos negativos en la seguridad nacional de México.

La seguridad nacional de México después del megaterrorismo del 11 de septiembre

Los ataques terroristas contra las torres gemelas de Nueva York y el edificio del Pentágono en Washington tuvieron múltiples y obvias repercusiones de corto, mediano y largo plazo para la seguridad nacional del país.

En tiempos normales, los principales problemas del nexo de México con el país vecino se refieren al control de la migración ilegal y del narcotráfico; secundariamente se hallan las diferencias esporádicas respecto a prácticas comerciales desleales, los depósitos fronterizos de desechos tóxicos, el suministro binacional fronterizo de agua y las presiones veladas o abiertas para privatizar las pocas empresas estatales restantes (Pemex y CFE), o bien evitar cualquier cambio al vigente modelo económico neoliberal de supuesto libre mercado interno e internacional.

Después del megaatentado terrorista mencionado, las cosas han cambiado de forma radical en cuanto a la relación con Estados Unidos. Si antes del atentado la sola desaceleración de la economía estadounidense golpeaba de forma múltiple a la mexicana, con lo que se evidenciaba y agudizaba la dependencia estructural comercial y productiva referida en el anterior apartado, la situación de emergencia política y económica del país vecino, iluminó más nítidamente otras formas de dependencia externa, reflejando variadas vulnerabilidades de la seguridad nacional de México.

Como muestras de esto destacan señalar los cambios en la política exterior foxista o la mayor y drástica depresión de la industria turística y otros sectores relacionados con la misma (aviación, hoteles, restaurantes, etc.), o bien del conglomerado migrante legal o ilegal con sus multimillonarias remesas de dólares.¹²

¹² Después de un mes de los atentados, la industria turística reportó una pérdida de cien millones de dólares, equivalentes a 4.5 millones de dólares diarios, de forma tal que se calcula que el año 2001 terminaría con los mismos ingresos del 2000, es decir, 8 400 000 000 de dólares. La disminución de envío

Ambos aspectos íntimamente articulados e interrelacionados, vulneran la seguridad en México.

Frente a la estrategia militar estadounidense antiterrorista, de carácter global-territorial y de largo plazo-tiempo, el gobierno de Fox consideró que la alineación-subordinación estratégica con Estados Unidos era la mejor táctica para defender el interés nacional mexicano. Los principios tradicionales de nuestra política exterior (en especial la resolución pacífica de las controversias internacionales y la igualdad jurídica de los Estados) se abandonaron a partir de una supuesta lectura realista del contexto bilateral,¹³ continental y mundial, conformada a partir de los trágicos sucesos terroristas.

Ante la estrategia antiterrorista de Estados Unidos que, por un lado, se atribuyó el “derecho” de intervenir y actuar en todos los Estados donde existieran grupos terroristas u organizaciones de apoyo a éstos¹⁴ y, por otro, clausura cualquier solución pacífica y legal frente a los responsables de los actos terroristas (captura, extradición y enjuiciamiento por parte del gobierno correspondiente), el gobierno mexicano ofreció “apoyo hasta sus últimas consecuencias”, léase suministro irrestricto de petróleo como energético estratégico y, en la entonces coyuntura bélica, control estricto de los migrantes ilegales de origen o apariencia árabe e intercambio amplio de información de inteligencia antiterrorista. La visita del presidente Fox a Washington el 6 de octubre de 2001 y las declaraciones del ex canciller Jorge Castañeda del 11 de septiembre y posteriores evidenciaron lo antes señalado.

Han sobrado críticas dentro del gobierno (el secretario de Gobernación Santiago Creel) y fuera del mismo, especialmente de partidos como el PRD y el PRI, así como de periodistas y expertos en política exterior tipo Castañeda; se señaló que era irreflexiva, entreguista y peligrosa para la seguridad del país.¹⁵ Pero, el peso de

de remesas provenientes de los migrantes se calculaba que oscilaría entre los seiscientos millones y los tres mil millones de dólares. De forma que se estimaba que ingresarían a fines de año diez mil millones de dólares, monto muy superior a los 6 572 000 000 millones del año pasado. Sólo para el estado de Oaxaca el gobernador Murat calculaba que las divisas se reducirían en 50 por ciento, esto es, seiscientos millones de dólares, debido a que muchos migrantes se esconderían dadas las acciones policíacas. Enrique Méndez, “El acuerdo migratorio con EU se derrumbó: Murat”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2001, 19; Carina Avilés, “La fuerza de trabajo, principal mercancía de exportación del país, asegura especialista”, *La Jornada*, 11 de octubre de 2001, 17; Alma López, “Militarizan los principales destinos turísticos del país”, *El Financiero*, 10 de octubre de 2001, 22.

¹³ Para una muy cuestionable explicación del tímido apoyo inicial de Fox a Bush después de los atentados, así como del supuesto error estratégico y regresión de política exterior por tal apoyo, véase Rafael Fernández de Castro, “Los porqué de la tibieza”, *Proceso*, no. 1300 (septiembre de 2001).

¹⁴ Aparentemente, la base legal de las acciones militares angloamericanas en Afganistán la respaldaban las resoluciones 1368 y 1373 de la ONU, con base en el artículo 5 del Acta Constitutiva. Dos versiones encontradas sobre tales resoluciones se hallan en Alejandro Nadal, “El acuerdo de los misiles”, *La Jornada*, 10 de octubre de 2001, 39, y el embajador de Francia en México, Phillipe Faure, “El regreso de Naciones Unidas”, *La Jornada*, 11 de octubre de 2001, 10.

¹⁵ Entre otros artículos pueden revisarse José Luis Manzo, “Imprudencia gubernamental”, *La Jornada*, 4 de octubre de 2001, 18; y Luis González Souza, “México y el nuevo orden mundial”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2001, 33.

las declaraciones y los hechos del gobierno foxista han sido contundentes: somos aliados estratégicos y como tales debemos actuar con Estados Unidos.

Los beneficios tangibles (inmediatos o a mediano plazo) del alineamiento-supertitución estratégica de México, no se ven por ningún lado, a no ser que se apueste a la benevolencia de la potencia estadounidense o al realismo de la misma: no nos conviene un socio con inestabilidad política-institucional y crisis económica-social profundas, el narcotráfico y el crimen trasfronterizo saldrían de control y el éxodo de los migrantes ilegales sería imparable,¹⁶ ante tal situación generalizada de caos.

Al margen de la veracidad de la observación anterior, lo cierto es que la agenda bilateral cambió, pasando a primer plano el control fronterizo antiterrorista y quedó en segundo plano el posible acuerdo de migración,¹⁷ iniciativa propuesta por Fox que supuestamente tuvo recepción por parte de Bush, desechada y obstaculizada de nueva cuenta, supuestamente, por el tibio apoyo inicial del gobierno mexicano ante los acontecimientos de Nueva York y Washington.¹⁸

Si algo de positivo tienen las situaciones de crisis es que perfilan nítidamente las tendencias subyacentes entre los grupos gobernantes y dominantes,¹⁹ de forma tal que terminan transformándose en claras posiciones, de cara a problemas nacionales de corte interno y externo.²⁰ Así, para nuestro caso, el vínculo con Estados Unidos

¹⁶ Tal planteamiento era recurrente entre los estrategas estadounidenses, aunque no las soluciones a tal escenario catastrófico, es decir, unos abogaban por medidas preventivas y otros por un sellamiento militar de la frontera. Véanse Michael Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Sergio Aguayo y John Bailey, comps., *Las seguridades de México y Estados Unidos...*, y Steven R. David, "Washington y la guerra civil en México", *Milenio*, 22 de febrero de 1999. La versión completa de este ensayo aparece en *Foreign Affairs* (enero-febrero de 1999).

¹⁷ Entre otros analistas, el ex asesor de seguridad nacional del gobierno de Clinton, Arturo Valenzuela, así lo planteó. Arturo Valenzuela, "Washington: la nueva realidad", *La Jornada*, 26 de septiembre de 2001, 12-13.

¹⁸ Fernández de Castro, "Los porqué...".

¹⁹ Fox como cabeza de la clase gobernante reiteró la no modificación del modelo económico actual, ante la petición de una fracción de la clase dominante, los dirigentes empresariales de la Canacinttra, para que se aumentara el gasto público como generador de empleo y de la demanda agregada, con el fin de reactivar el estancado mercado interno. A su vez, un miembro destacado de dicho grupo, el multimillonario Carlos Slim, hizo propuestas similares a ese organismo empresarial y agregó que se estaban rematando al capital extranjero ciertos sectores estratégicos del país, como son las telecomunicaciones. Desde antes de la crisis causada por los atentados terroristas, distintos economistas señalaron los pocos cambios en la estrategia económica de Fox. Un ejemplo fue el de Rosa A. Garavito Elías, "El continuismo económico de Vicente Fox", *El Cotidiano*, no. 105 (marzo de 2001).

²⁰ El Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, firmado por el Poder Ejecutivo y todas las fuerzas políticas partidarias, resultó una clara muestra de lo planteado en el texto, ya que dicho acuerdo constituyó un conjunto de iniciativas basadas en buenas intenciones, por ejemplo, se planteaba la generación de empleo masivo o el apoyo a la pequeña y mediana industria, pero no se indican cantidades precisas de empleo y dinero a crear e invertir, ni cómo aplicar tales iniciativas; y así se perfilaban todas y cada una de las propuestas del aludido acuerdo. El documento apareció en *La Jornada*, 8 de octubre de 2001, 30-31. Para críticas de conjunto a ese documento, véanse Adolfo Gilly e Imanol Ordorika, "Bombardeos y clase política", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001, 23, y Alberto Aziz Nassif, "La política y la guerra", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001, 34.

resultó proyectado en su vertiente más inmovilista y acrítica, es decir, se reconoció la enorme desigualdad y asimetría de poder frente a la potencia del norte. Por lo anterior, para el gobierno mexicano, el rechazo a la guerra global antiterrorista apareció como una gran aventura con funestas consecuencias para la nación y el Estado. Acogerse a la buena voluntad de la potencia, dada la intachable conducta mexicana de solidaridad absoluta, devino en el eje de la política exterior, para cooperar primero y, después, negociar supuestamente en mejores términos los problemas bilaterales.

Independientemente de los resultados concretos de la política exterior mexicana de "bajo perfil", la seguridad nacional resultó no sólo afectada porque pasaron a segundo plano temas como la migración ilegal masiva, sino porque ocurrió un doble proceso: por una parte, aumentaron las presiones sobre viejas tensiones bilaterales (el combate al narcotráfico y el control a la migración ilegal) y nuevos aspectos, como el freno al terrorismo: severa supervisión aérea, terrestre y marítima (de personas, armas químico-bacteriológicas y productos, lo cual retrasaría el tránsito humano y comercial fronterizo) e intercambio sistemático de información y cooperación para el arresto de grupos terroristas. Por otra parte, la cerrazón territorial estratégica, la contracción del consumo y la crisis económica afectarían aún más las exportaciones mexicanas, golpeando directamente la industria maquiladora, turística y restaurantera, concentradoras importantes de empleo y generación de divisas; aunado a la disminución severa de remesas de los migrantes legales e ilegales, debido al aumento del desempleo y la xenofobia estadounidense. Todo lo anterior significó para México un crecimiento considerable de los índices de criminalidad profesional y ocasional; desempleo y subempleo; migración interna y externa; pobreza y miseria y un decremento del crecimiento económico inferior a 1 por ciento o incluso negativo.

Este posible escenario, pareciera, sin duda, catastrófico y caótico, conformado con probables estallidos sociales espontáneos u organizados; aparición de nuevos grupos guerrilleros; fortalecimiento de las bandas de crimen organizado; deslegitimación de procesos electorales (a través del abstencionismo masivo) de decisiones gubernamentales, como una mayor contracción salarial, una reforma fiscal regresiva o la privatización petrolera y eléctrica, aunque estas dos industrias se resguardaron según el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (APDN), firmado por el presidente y los partidos políticos nacionales.

Con pocas palabras, la crítica situación económica, provocada por la desaceleración de la economía estadounidense se agravó aún más por un acontecimiento fortuito (los megatentados terroristas), todo lo cual abrió un abanico mayor de vulnerabilidades externas (control fronterizo, tortuguismo, proteccionismo comercial y xenofobia) e internas (mayor desempleo masivo, expansiva pobreza, criminalidad extendida, restricción de consumo, dependencia alimentaria, comercial, de inversión y divisas), las cuales muestran contundentemente la fragilidad de la seguridad nacional del país a inicios del siglo XXI.

El APDN, firmado por el gobierno de Fox y los partidos políticos, de llevarse a cabo de alguna manera, sólo atenuaría las condiciones estructurales de depen-

dencia múltiple frente a Estados Unidos y de subdesarrollo de la estructura productiva y social. La seguridad nacional se acortó de forma severa, pues no se veían en el horizonte político soluciones de fondo que la fortalecieran externa e internamente. Aun ante la situación que se vivió, el gobierno de Fox no planteó una política de compensaciones que implicara una renegociación del TLCAN, ni mucho menos se pensaba recurrir a los puntos en los que existe una vulnerabilidad estratégica recíproca con Estados Unidos. Predominaba una estrategia de integración total y a toda costa con la potencia nortea, lo cual implicaba superiores niveles de integración subordinada que tendían a borrar el Estado-nación mexicano, esto es, como escenario sociopolítico de decisiones con relativa autonomía en cuestiones externas con otros Estados, e internas para beneficio de los sectores mayoritarios de la nación. Prevalció el interés nacional privado sobre el interés nacional público, con todas las probables consecuencias sociopolíticas, apuntadas con anterioridad a lo largo del texto.

Se requerirían estadistas que proyecten un Estado-nación mexicano a futuro, no de gobernantes sexenales que, como en el pasado, sólo pensaban en el presente de manera cortoplacista, carente de estrategia y tácticas propias, de apoyo social amplio y participativo, de instituciones de Estado con fortaleza, basadas en la legitimidad de dicho apoyo y de las acciones cotidianas de gobierno, en pro de la mayoría de la nación, elementos todos del cimiento de la seguridad nacional mexicana.