



La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos

México y Estados Unidos son países de diferentes culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo; sin embargo, comparten una frontera que, si bien los separa, también los une irremediablemente. Esta relación bilateral es quizá una de las más complejas en el mundo, no sólo por el hecho obvio de que se trata de un país en desarrollo y una superpotencia, sino también por la amplia variedad de perspectivas, ambigüedades y hasta falsas percepciones que tradicionalmente han rodeado la relación. La presente obra reúne un conjunto de trabajos en los que se plantea de manera sistemática y plural la necesidad de revisar y construir con argumentos y análisis sólidos una nueva visión de los aspectos vinculados a la seguridad nacional, uno de los temas menos explorados y sin embargo esencial para entender la relación entre estos dos países.

COLECCIÓN
investigaciones



EL COLEGIO
DE ESTUDIOS



La seguridad nacional en las relaciones
México-Estados Unidos

Agustín Maciel
(Coordinador)



Agustín Maciel
(Coordinador)

La seguridad
nacional
en las relaciones
México-Estados
Unidos



La seguridad nacional en las relaciones
México-Estados Unidos

COLECCIÓN INVESTIGACIONES

**LA SEGURIDAD NACIONAL
EN LAS RELACIONES
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

AGUSTÍN MACIEL
Coordinador



**EL COLEGIO
DE SAN LUIS**

ÍNDICE

Presentación	7	
I. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL		
México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional, <i>Martha Bárcena Coqui</i>		15
La seguridad en la relación México-Estados Unidos: controversias y críticas, <i>José Luis Piñeyro</i>		33
México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la guerra fría, <i>Agustín Maciel Padilla</i>		49
II. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA		
La interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos y la seguridad financiera, <i>Agustín Aguilar Jiménez</i> . .		117
Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo <i>versus</i> nacionalismo, <i>Raúl Benítez Manaut</i>		133
"Petroamérica": un proyecto petrolero continental de la seguridad nacional de Estados Unidos en el marco del nuevo orden petrolero global, <i>Miguel García Reyes</i>		159
III. RELACIONES TRANSNACIONALES		
Tráfico de drogas, violencia política y política estadounidense en Colombia durante los años noventa, <i>Bruce Michael Bagley</i>		197

Diseño: Pablo Labastida

Primera edición: 2003

© Agustín Maciel
© El Colegio de San Luis
Parque de Macul 155
Colinas del Parque
San Luis Potosí, 78299

ISBN 968-7727-89-6

Impreso y hecho en México

La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y Estados Unidos. Acuerdos teóricos, diferencias empíricas, <i>Silvia E. Quero Vélez</i>	244
Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico, <i>Guadalupe González</i>	263
El cambio de administraciones en México y Estados Unidos y la cooperación antinarcóticos, <i>José Octavio Tripp</i>	284

IV. ¿DE SOCIOS A ALIADOS?

Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad nacional, <i>Margaret Daly Hayes</i>	303
¿Atados por la necesidad o caminando juntos? Respuestas cooperativas y conflictivas a los retos de seguridad, <i>David R. Mares</i>	313
Secretaría de Marina-Armada de México y la seguridad nacional, <i>Mario Núñez</i>	325
Los autores	335

PRESENTACIÓN

México y Estados Unidos son países de diferentes culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo; sin embargo, comparten una frontera de casi 3 000 km que, si bien los separa, también los une irremediablemente. Esta relación bilateral es quizá una de las más complejas en el mundo, no sólo por el hecho obvio de que se trata de un país en desarrollo y una superpotencia, sino también por la amplia variedad de perspectivas, ambigüedades y hasta falsas percepciones que tradicionalmente han rodeado la relación. No obstante, en la agenda bilateral predominan asuntos que trascienden las fronteras nacionales, y en este sentido, la solución de sus problemas comunes requiere enfoques compartidos más que posturas unilaterales.

En la relación se han dado diferentes grados de cooperación, pero la característica principal ha sido el conflicto de intereses, no sólo porque México no está constantemente en lo alto de la agenda estadounidense—incluso, cuando ha estado, se ha expuesto a una política muy fragmentada—, sino también porque en este país las contradicciones entre la fascinación por el progreso estadounidense y la desconfianza derivada de la carga histórica, han impedido que haya claridad en la formulación de políticas coherentes y de largo plazo frente al vecino del norte.

En esta agenda bilateral compleja el tema de la seguridad nacional nunca ha sido prioritario, no porque la proximidad geográfica no lo demande, sino porque, implícitamente, siempre ha estado presente sin necesidad de abordarlo de manera formal. En buena parte del siglo XIX, la doctrina Monroe y la marina británica garantizaron la seguridad de Estados Unidos y su influencia en el hemisferio, cuando en México estaba presente el temor al expansionismo estadounidense, que finalmente se materializó en 1848. En los inicios del siglo XX, el interés de México era defender las reivindicaciones emanadas de la revolución

Medio ambiente

Identifica el rompimiento del sistema ecológico mundial debido a problemas como el cambio climático como una de las amenazas más importantes de la nueva agenda de seguridad.

Epidemias globales

Criticán que se les incluya como amenaza a la seguridad. Las consideran una gran amenaza a la seguridad, en especial al VIH/SIDA.

Alianzas militares

En el marco de la OTAN se buscará una alianza en la que Europa reconozca su responsabilidad para enfrentar problemas regionales específicos, comparta los gastos de defensa y cooperación en la solución de los problemas geopolíticos del Medio Oriente y Eurasia. La seguridad y estabilidad de Europa son esenciales para la seguridad nacional de Estados Unidos. A favor de la ampliación de la OTAN y rechazan el veto de países que no sean miembros de la OTAN.

La relación entre la OTAN y la Unión Europea debe ser clara y constructiva, en particular en lo que se refiere a las responsabilidades militares.

Favorecen la ampliación de la OTAN y niegan a Rusia cualquier poder de veto.

Países amenaza en materia de seguridad

Rusia, China (principal reto en Asia). Ambos son una amenaza por su apoyo al comercio de armas de destrucción masiva. Irak, Irán y Corea del Norte. Rusia, China, Irán, Irak y Corea del Norte.

LA SEGURIDAD EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: CONTROVERSIAS Y CRÍTICAS

José Luis Piñeyro

Profesor-investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco

Presentación

Este artículo pretende contribuir a abrir un debate académico amplio y franco sobre la paradójica fragilidad del nexo de nuestro país con el vecino del norte, a pesar del carácter estructural del mismo; fragilidad que contrasta con la existente entre dicho vecino y Canadá, o cualquier país de la Unión Europea, incluso los socios menores, como España, Portugal o Irlanda, frente a los grandes como Alemania y Francia. La fortaleza europea es evidenciada por los llamados fondos estructurales y de cohesión que la Unión Europea ha asignado a los tres socios menores recién mencionados.¹

No son, ciertamente, los mismos niveles de integración económico-política y militar europeos, ni de historia regional o de asimetrías de poder estatal, los que caracterizan nuestra interacción con la Unión Americana. Más bien todo lo contrario: la integración productiva-comercial con Estados Unidos es acompañada por una desintegración regional mexicana; lo mismo puede decirse del plano político: la estabilidad institucional estadounidense contrasta con nuestra larga transición política y reducida reforma del Estado; ni qué decir de la falta de

¹En los primeros tiempos del TLC se informaba que "Irlanda recibirá 8 por ciento de su PIB en ayuda de ajuste para apoyar a las industrias nacionales; en España y Portugal [...] el seguro de desempleo, la instrumentación de las telecomunicaciones y la construcción de las carreteras están apoyados por fondos regionales [...], españoles y portugueses continuarán recibiendo esta ayuda hasta que su PIB per cápita supere al 70 por ciento del promedio europeo. Si sabemos que el PIB de México es solamente el 15 por ciento del de Canadá y Estados Unidos, no podemos hacer más que desear que México hiciera algo por su infraestructura [humana y física] con algún tipo de ayuda transicional". Mark A. Martínez, "Relaciones bilaterales México-Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio: ¿La ayuda transicional como 'capital político'?", en *Problemas del desarrollo*, vol. XXV, enero-marzo de 1994, p. 193.

coordinación militar o de la historia común donde los resentimientos y prejuicios mutuos abundan y se profundizan, aun sin haber sufrido dos sangrientas guerras mundiales, como sucedió entre los europeos. La desigualdad es abismal, no requiere comentarios, y muy probablemente es la causante del crónico desarreglo binacional.

A lo largo de este ensayo se presentarán los puntos de coincidencia respecto a las situaciones de tensión de la relación bilateral México-Estados Unidos, los aspectos estructurales y estratégicos de dicha relación, y los limitados avances hacia el reconocimiento de responsabilidades compartidas que, por un lado, fortalezcan realmente tal nexa, y por otro, lleven a una impostergable política provisional de compensaciones² para México, como socio menor de la alianza regional de América del Norte.³

Impostergable, si la apuesta estratégica binacional es que en México exista una gobernabilidad democrática y no una estabilidad política simple, equivalente a la inexistencia de constantes y grandes manifes-

² Steven R. David sostiene una visión del todo catastrofista donde no se contempla una estrategia de compensaciones, sino de acciones preventivas que implican, supuestamente, menos costos. Afirma categórico: "Si bien las causas de esos conflictos no pueden ser erradicadas [para México, la macro narcopolítica y economía, la debilidad del sistema económico y la inestable transición política], la explosión de guerras civiles si puede ser desarticulada [...] el esfuerzo de prevenir estas guerras intestinas sería insignificante si se compara con el desactivar los efectos. Estados Unidos debería emprender las acciones y prepararse para las posibles guerras civiles en estos tres países [México, Saudiarabia y Rusia]. En el caso de México, Washington necesita desarrollar efectivos planes de evacuación para los cientos de miles de compatriotas en ese país. Y planes de contingencia para cerrar la frontera México-EU deben ser analizados, así como la posibilidad de que la guerra civil mexicana obligue a una intervención estadounidense". Steven R. David, "Washington y la guerra civil en México", en *Milenio*, 22 de febrero de 1999, p. 29. Paréntesis y énfasis nuestros. La versión completa del artículo aparece en *Foreign Affairs*, January-February 1999.

³ Un investigador canadiense apunta con asombro, respecto al TLC, que "En ninguna de las miles de páginas del TLC se menciona el estatus de México como país en desarrollo. Antes de entrar al TLC, México había sido admitido al club de los países ricos de la OCDE. No sólo se olvidaron de los pobres de México, sino que el estatus de México como país pobre fue ocultado". Asimismo, Rochlin advierte sobre los enormes costos futuros de un error de cálculo estratégico, al apuntar: "Nadie en el norte parece estar muy preocupado acerca de la seguridad mexicana dado su confiable historial anterior. Esto representa la mayor equivocación en política internacional desde que sucedió la incapacidad de los expertos para predecir el derrumbe de la Unión Soviética a fines de los años ochenta, esto se ha probado que fue muy costoso". James F. Rochlin, *Redefining Mexican "Security": Society, State & Region Under NAFTA*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1997, p. 187. Énfasis nuestro.

taciones sociales espontáneas u organizadas, fuertes grupos guerrilleros extendidos social y geográficamente, combativos partidos políticos y sindicatos nacionales, y violación amplia y sistemática de los derechos humanos. O lo peor, una estabilidad política "a toda costa": la contención férrea de tales expresiones de inconformidad con una política de sangre y fuego que garantice la estabilidad económica. Como apostamos a la posibilidad de la instauración de una verdadera gobernabilidad democrática en México,⁴ aquí van las siguientes líneas de reflexión crítica del nexa México-Estados Unidos.

De los consensos obvios a los parciales

Diversos estudiosos de los vínculos de seguridad nacional de la Unión Americana con nuestro país apuntan los futuros focos de desacuerdo, según lo cual, las posibles disputas podrían girar alrededor de:

1. "El control de la frontera por parte de Estados Unidos. Al cambiar su política migratoria y ampliar su capacidad de regular el movimiento de personas...;
2. los métodos intervencionistas de promoción de la democracia y defensa de los derechos humanos como los empleados por Estados Unidos en Haití;
3. la participación militar en la lucha antinarcóticos, como en el caso de Panamá, y
4. el que Estados Unidos tome decisiones unilateralmente".⁵

Migración ilegal y narcotráfico, hoy por hoy, indudablemente, constituyen los desencuentros binacionales de baja intensidad. La intromisión para orientar la transición política mexicana ha sido de bajo perfil, con esporádicos y tennes llamados de respeto a los derechos humanos

⁴ Acerca de los presupuestos teóricos de tal gobernabilidad y propuestas concretas respecto a la milicia durante la actual transición política, véase José Luis Piñeyro, "Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México: avances y límites", ponencia presentada en el Seminario Internacional Gobernabilidad y procesos políticos en América Latina, UIA-FLACSO-Chile-ALAS, 26-28 de septiembre de 2000, México, D.F.

⁵ Sergio Aguayo y Bruce Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 16.

y al periódico juego electoral. Acciones estadounidenses unilaterales son más frecuentes respecto a cierto proteccionismo comercial y exigencias de mayor apertura económica de las pocas empresas estratégicas públicas (como Pemex o la CFE), sin llegar a amenazas, y menos a acciones extremas como las realizadas en Haití bajo el manto de operaciones humanitarias, o de franca invasión militar, como en Panamá so pretexto de la guerra contra el narcotráfico internacional.

Hasta aquí la rápida evaluación general sobre el vínculo bilateral; es posible suponer que no habría mayor desacuerdo entre los gobiernos de las dos naciones. Empiezan las controversias al juzgar el grado de responsabilidad en la cooperación y combate conjunto antinarcóticos: de un lado, Estados Unidos dice (con variable énfasis según los tiempos electorales o de certificación) que en la parte mexicana hay corrupción gubernamental y estatal extendida; un anacrónico y disfuncional sistema judicial con graves fallas en la persecución y juicio de grandes capos; insuficiente intercambio de información confidencial para mejorar la batida antinarcóticos, e incluso filtración de la misma; deficiente organización, entrenamiento, armamento y equipo policiaco-militar; excesivas restricciones a los agentes de la DEA en sus labores de inteligencia; reducidos decomisos de droga considerando la planeación realizada; incorrecto sellamiento de las rutas terrestres, aéreas o marítimas de transporte de droga; complacencia obvia hacia lavadólares y narcobanqueros, etc. México reprocha a la parte estadounidense exigencias desmesuradas de supervisión y libre tránsito de agentes de la DEA; escaso combate a la enorme demanda interna de droga y no sólo a la oferta mexicana; incompreensión de los amplios esfuerzos de depuración policiaca; subestimación de los enormes costos presupuestales y de policías y militares heridos y muertos.

Lo cierto es que con todos los altibajos de reproches recíprocos, la guerra a las drogas continúa sin fin en el tiempo ni límite en el espacio, y sobre todo, sin posibilidad de triunfo a mediano plazo, y con altísimos costos sociales (drogadicción, desmoralización, desintegración social) y económicos (ausentismo laboral, baja productividad, accidentes de trabajo, rehabilitación y penitenciarios), para los dos Estados y naciones. No se ha eliminado mediante una o varias batallas definitivas el narcotráfico, ni siquiera se ha disminuido; en el mejor de los casos, se ha controlado.⁶

⁶ Véase José Luis Piñeyro, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 98,

La migración ilegal conforma otra faceta de contradicción binacional. Operativos fronterizos estadounidenses de sellamiento de la frontera, argumenta la visión mexicana, son violatorios de los derechos humanos durante el arresto y deportación, y tienen un claro contenido racista; fomentan los abusos laborales de los empleadores; no disminuyen el número de migrantes ilegales, y aumentan la cifra de muertos y desaparecidos y la disgregación familiar. La perspectiva estadounidense sostiene que se ejerce la soberanía territorial; se disminuye el tráfico de drogas y criminales; se protege el empleo de nacionales; se reducen los gastos de presupuesto para servicios sociales y educativos; etc. Un conjunto de recíprocos dimes y diretes gubernamentales, unos diplomáticos, otros políticos, otros de franca molestia. De aquí, pasamos al contenido de seguridad nacional del nexo bilateral que ciertos académicos estadounidenses plantean.⁷

El carácter estratégico y estructural de la relación bilateral

Algunos estudiosos estadounidenses han reconocido las implicaciones de seguridad nacional que México ha tenido y tiene para la Unión Americana.⁸ Ayer y hoy tales implicaciones han sido manifiestas. La contribución mexicana a la segunda guerra mundial fue principalmente mano de obra agrícola e industrial, para suplir a los estadounidenses que iban al frente de batalla, y así mantener el funcionamiento de sectores clave

agosto de 1998. Comparte algunos de nuestros puntos de vista respecto del combate al narcotráfico Jorge Chabat, "La guerra imposible", en *Letras Libres*, núm. 35, marzo de 2000.

⁷ Véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México y Estados Unidos y la migración ilegal", ponencia presentada en: Seminario Internacional. Seguridad nacional de México. Los desafíos del nuevo siglo, Wilson Center-ITAM-FLACSO, Chile, México, D.F., 19-20 de febrero de 2000.

⁸ Antes del TLC otros autores habían señalado las implicaciones de seguridad nacional que el narcotráfico y la migración ilegal mexicana tienen para ambos países. Aunque no lo habían englobado en una concepción estratégica, tienen el mérito de haberlo vislumbrado como dos problemas que actualmente pesan mucho en la relación bilateral. Clark Reynolds y Stephen Wager, "Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países", en Sergio Aguayo y John Bailey (coord.), *En búsqueda de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

de la economía de guerra (amén del suministro de heroína para los combatientes heridos vía los plantíos de amapola en Sinaloa, requeridos por el propio gobierno del vecino país); además, México contribuyó exportando algodón, básico para la confección de uniformes y equipo de campaña; pero la mayor contribución fue mantener la retaguardia territorial y marítima estadounidense del sur y sureste segura y a salvo de cualquier plan de desembarco de tropas o infiltración de agentes del eje nazi-fascista.

A lo largo de las más de cuatro décadas (1945-1990) que cubre el extenso periodo de la guerra fría, dos situaciones, la estabilidad política mexicana y la alianza implícita de los distintos gobiernos con la Unión Americana, contribuyeron pasivamente a la seguridad territorial estadounidense, y especialmente a que Estados Unidos ahorrara hombres y recursos financieros para contener mucho mejor, en otros espacios territoriales (Europa con la OTAN, Corea, Vietnam), la amenaza principal: la soviética o la china.

Hoy, durante la primera década de la posguerra fría, México ha adquirido un nuevo carácter estratégico y de seguridad nacional para la Unión Americana, apunta Michael Dziedzic, analista militar estadounidense.⁹ Es decir, el actual proceso de globalización-regionalización dirigido por la tríada Europa, Japón y Estados Unidos, ha colocado aún más a nuestro país dentro de la región geopolítica y geoeconómica de América del Norte, simbolizada y formalizada por el Tratado de Libre Comercio (TLC), del cual forma parte también Canadá. Después de la disgregación de la Unión Soviética y la Europa Oriental, y de la guerra del Golfo Pérsico, a partir de 1992, el centro de la estrategia militar estadounidense descansa en la capacidad de confrontar dos conflictos regionales importantes de forma casi simultánea, como podría ser la península de Corea, el Medio Oriente, o de nuevo el Golfo Pérsico, según lo planteó en 1997 el entonces secretario de Defensa, William Perry.¹⁰

⁹ Véase Michael Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad, en Sergio Aguayo y Bruce Bailey (coords.), *op. cit.*, p. 90.

¹⁰ Glenn W. Goodman, Jr., "Cueing the QDR: Reconsidering The 2 MRC Strategy and Targeting Infrastructure Savings", *Armed Forces International*, February 1997, p. 46.

La posibilidad de inestabilidad política generalizada al sur de la frontera estadounidense, o sea, en México, sin lugar a dudas apuntaría al corazón de la estrategia mencionada, pues implicaría distraer energía y recursos castrenses, restando capacidad de acción en otras áreas geográficas claves con mayor tradición de conflicto. De allí, en parte, subraya Dziedzic, el carácter estratégico de nuestro país para los planes de emergencia bélica estadounidense, planes cuya capacidad, a finales de 2000, no se hallan cuestionados, según informa el Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos (sólo se requieren algunos ajustes de aumento de personal militar, reducción de gastos en servicios e infraestructura), pues obviamente no se percibe ningún síntoma preocupante respecto a la situación política de México.¹¹

Complementando el planteamiento anterior, el creciente carácter estructural comercial-productivo del nexo con Estados Unidos, y el carácter coyuntural clave de los actuales cambios económico-políticos de México cierran el binomio estratégico y de seguridad nacional estadounidense. Expliquémonos.

Podemos dividir el carácter estratégico y estructural del nexo bilateral con Estados Unidos de la siguiente manera. Primero, desde el aspecto tradicional: 1. El monto de las inversiones estadounidenses directas y en cartera en México y su distribución por áreas económicas como el sector manufacturero, minero, de transporte y comunicaciones y bancario, que en 1995 ascendía a 30 600 millones de dólares en inversiones directas; 2. El acceso seguro y directo al petróleo y derivados como materia prima básica para la industria, comercio y servicios de la Unión Americana; 3. La protección de más de 500 000 ciudadanos estadounidenses residentes en el país;¹² 4. las importaciones de bienes manufacturados e intermedios de las industrias maquiladoras y de exportación para diferentes sectores y compañías estadounidenses.

Segundo aspecto, el moderno: 1. Las exportaciones estadounidenses al mercado mexicano, las cuales, informa el Departamento de Estado, como dato novedoso, que en 1998 superaron a las realizadas a Japón;¹³ 2. El narcotráfico binacional atado por el círculo expansivo de

¹¹ "Estados Unidos en condiciones de librar dos guerras simultáneas: Estado Mayor", en *La Jornada*, 28-29 de septiembre de 2000, pp. 29 y 30, respectivamente.

¹² *Ibid.*, p. 90.

¹³ No se proporciona el monto específico para México; sólo se menciona. Pero sí se dan los totales para el hemisferio occidental: 297 billones de dólares en 1998; o sea,

oferta-demanda de drogas; 3. La migración ilegal permanente o estacional mexicana integrada al mercado laboral bajo el mismo círculo de oferta-demanda de mano de obra; 4. El terrorismo transnacional como elemento de posible infiltración fronteriza; 5. Los probables desastres ecológicos de los bosques tropicales de la zona sureste de México y su indudable impacto ecológico en áreas de cultivo del país del norte. 6. La difusión de enfermedades contagiosas como el sida y ahora la tuberculosis mexicana, reporta el informe del Departamento de Estado de la Unión Americana del año 2000.

A este panorama habría que agregar el carácter coyuntural crítico de México. O sea, el curso positivo o negativo que siga el proceso de transformaciones económicas y la transición política iniciada a principios de la década de los noventa.¹⁴ Los saldos del proceso transicional, de ser positivos, señala Dziedzic, apuntalarán la prosperidad económica, la estabilidad política, y la legitimidad de las instituciones del Estado y del régimen mexicanos; en caso contrario, se abriría un abanico de escenarios que podrían ir desde una revuelta civil, pasando por un narcogobierno, hasta un gobierno izquierdista. Cualquiera de estos escenarios provocaría una masiva migración de mexicanos, que implicaría colosales gastos para sellar la frontera,¹⁵ el descontrol nacional y fronterizo del tráfico de drogas, y la repercusión en intereses vitales, como la posible reducción o suspensión del suministro de petróleo y la posibilidad de afectar la integridad física de más de 500 000 ciudadanos estadounidenses residentes, la nacionalización de empresas e inversio-

más del doble de las exportaciones desde 1991. La inversión directa de corporaciones y ciudadanos estadounidenses para la misma área excede los 300 billones de dólares. U.S. Department of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Fiscal Year 2001, March 15, 2000, p. 2. Énfasis nuestro.

¹⁴ A fines del año 2000, la reflexión estratégica del Departamento de Estado es muy similar a la de Dziedzic, para el caso de México: "Nuestras 2 000 millas de frontera común y los crecientes lazos demográficos acentúan nuestro interés vital en la prosperidad económica de México (exportaciones, crecimiento, estabilidad económica global); administración de la justicia (combate al narcotráfico, protección de americanos residentes, respeto a los derechos humanos); buen gobierno (consolidación de la democracia, reforma institucional); integridad ambiental; control de la migración y salud pública". *Ibid.*, p. 43. Énfasis nuestro.

¹⁵ "Frente a una emergencia migratoria nos llevaría a la ruina fiscal. Dado que el costo de la manutención de cada detenido es de 40 dólares diarios como mínimo, recibir un millón de solicitantes de asilo costaría 14 600 millones de dólares al año". Michael Dziedzic, *op. cit.*, p. 108.

nes del vecino país y, especialmente, el ataque al corazón de la gran estrategia estadounidense de posguerra fría: la capacidad militar de actuar en dos conflictos regionales importantes casi al mismo tiempo en diversas áreas del mundo.

Con crisis vía guerra civil o sin crisis vía gobierno hostil, la seguridad nacional de Estados Unidos estaría amenazada de forma múltiple. Escenarios catastróficos y sin duda distantes de acontecer que, sin embargo, no pueden ser totalmente descartados.

La pregunta obvia, "¿Qué hacer?", nos lleva al siguiente apartado.

La desestructuración de la seguridad nacional o la ausencia de compensaciones

Ciertamente, resguardar la seguridad nacional corresponde al Estado y al régimen político de ambas naciones. Por tanto, no puede esperarse, bajo una perspectiva tradicional de seguridad nacional, que el Estado del vecino país resuelva los problemas estructurales de la economía y la sociedad de México. Bajo una perspectiva de alianza geopolítica y geoeconómica en la que la interdependencia de ambos espacios territoriales es tan grande, en la que para México es simple y llana dependencia, y la asimetría de poder abismal, cabe preguntarse: ¿es recomendable una política o estrategia de compensaciones para mantener lo esencial (la estrategia militar mundial y la integridad del bloque regional geopolítico y geoeconómico de América del Norte), con un costo económico y político menor, o simplemente, ante una coyuntura mexicana de caos, sellar la frontera y "basta", y además recuperar la estabilidad a sangre y fuego? Consideramos que lo más sano para todas las partes involucradas, hoy que se habla del triunfo final de la democracia y del respeto a los derechos humanos, es empezar a pensar en un conjunto de políticas de compensaciones de corto y mediano plazo para nuestra nación.

El carácter estratégico histórico, y el coyuntural de México para Estados Unidos antes descrito, se halla en el planteamiento del analista militar estadounidense Michael Dziedzic, con el cual estamos totalmente de acuerdo (destacamos el carácter estructural de la relación bilateral para abordarlo en el próximo apartado); empero, conviene completarlo con el siguiente numeral. Desde la visión del autor:

1. El fortalecimiento de la integración económica de México y Estados Unidos vía TLC, así como la distribución social de los frutos materiales de la misma en nuestro país, son fundamentales. 2. El avance positivo de la reforma estructural y de la modernización política resultan esenciales para apuntalar la gran estrategia estadounidense de posguerra fría.¹⁶ 3. Además del carácter estratégico general de tipo geopolítico y geoeconómico de México, atribuye al territorio nacional una función de barrera geosocial contra actores transnacionales (migraciones masivas, crimen organizado, narcotráfico internacional, grupos terroristas, enfermedades y degradación ecológica), que son una amenaza real o potencial para la Unión Americana, y algunos también lo son para México, como el tráfico de drogas y armas.

Sin embargo, Dziedzic deja fuera lo estructural múltiple del nexo bilateral México-Estados Unidos. Su primera omisión se perfila al ofrecer una visión estática del proceso de integración económico-comercial de México con Estados Unidos, ya que dicho proceso, como lo muestran múltiples estadísticas, ha agravado las desigualdades entre naciones, regiones, industrias, comercios, servicios, clases, etnias, sexos y edades. El Pacific Council of International Policy (PCIP) revela que actualmente hay cinco "Méxicos", uno en el sur, otro en el norte, el que comprende la ciudad de México y sus alrededores, el que corre a lo largo de la frontera con Estados Unidos, y un quinto que comprende los mexicanos que viven temporal o permanentemente en el vecino del norte. Agrega el PCIP que la integración económica con Estados Unidos y Canadá sólo ha beneficiado a las grandes corporaciones, y se estima que actualmente 20 grupos económicos controlan más de tres quintas partes de la producción nacional, y alrededor de 50 compañías grandes exportan la mitad de las ventas mexicanas.¹⁷ De forma más precisa y rigurosa, un experto mexicano en desarrollo regional, miembro del Sistema de Información Regional de México, apunta: "únicamente 8 de las 32 entidades federativas generan las dos terceras partes del creci-

¹⁶ "La brecha que antes separaba a estos dos 'vecinos distantes' está, y seguirá cerrándose si se reúnen las siguientes condiciones: a) los frutos de la integración económica se hacen patentes; b) se fortalece la confianza en el reciente proceso de democratización en México. Como resultado del TLC, podría intensificarse la importancia de 'América del Norte', como entidad geopolítica y factor unificador en asuntos de seguridad nacional", Michael Dziedzic, *op. cit.*, p. 93.

¹⁷ *La Jornada*, 10. de febrero de 2000, p. 12.

miento, en tanto que el sur permanece rezagado de forma extraordinaria"; y añade que el Distrito Federal concentra más del 60 por ciento de la captación bancaria y más de 50 por ciento de los créditos.¹⁸

Otra abstracción de Dziedzic respecto al carácter estratégico de México es el abismo de diferencias frente a Estados Unidos, en términos de infraestructura de la planta industrial, comercial, educativa y tecnológica, así como de comunicaciones terrestres, marítimas, navales y de productividad de la mano de obra urbana y de fertilidad de la tierra. Bases todas para impulsar cualquier proyecto de desarrollo nacional mínimamente sustentable y autosuficiente. Un experto estadounidense en economía, antes de la formalización del TLC, señalaba que éste "producirá 'capital político' significativo si tiene éxito en traer crecimiento económico real a México, podemos ver que el TLC también está vinculado con los intereses regionales y geopolíticos de largo plazo de Estados Unidos [...] El TLC tiene que incluir 'ayuda transicional' para desarrollar la infraestructura física y humana de México para su desarrollo industrial [...] Estados Unidos debería ver la ayuda transicional como 'capital político' para invertir y no como un costo o concesión que absorber".¹⁹

La tercera omisión de la perspectiva estratégica de Dziedzic son las ganancias acumuladas y crecientes de la industria maquiladora radicada en México (predominantemente estadounidense) durante el último lustro a partir del TLC, por medio del pago de bajos salarios, exenciones de impuestos, uso preferencial de infraestructura, etc. Un cálculo del ahorro salarial anual para 1993 consideraba que si el diferencial salarial entre México y EUA es de 8 a 1, y que si en la industria maquiladora laboraban cerca de 500 000 mexicanos, el ahorro salarial para el total de los empresarios extranjeros era de cerca de 28 millones de dólares diarios: 7 560 millones al año.²⁰ Al año 2000, la Confederación Interna-

¹⁸ *La Jornada*, 28 de mayo de 2000, p. 24. Sobre las disparidades de empleo y salario y la segmentación territorial, consultar también: Víctor Godínez, "Fracturas territoriales de la economía" y "Empleo y disparidades regionales", en *La Jornada*, 3 de mayo de 1999 y 9 de junio de 1999, respectivamente. Un estudio de la CEPAL señala la segmentación productiva de las industrias: "Estudio económico de América Latina y el Caribe. Para un resumen del informe, véase *La Jornada*, 6 de agosto de 2000, p. 11.

¹⁹ Mark A. Martínez, *op. cit.*, pp. 186-187.

²⁰ Luis González Souza, "Soberanía herida: México-Estados Unidos", en *Nuestro Tiempo*, México, 1994, p. 110.

cional de Organizaciones Sindicales Libres reporta 1 100 000 trabajadores maquiladores, y si mantenemos el mismo diferencial salarial, las ganancias son más del doble de lo señalado anteriormente.²¹

Última abstracción son los beneficios económicos que los migrantes ilegales representan, considerando que reciben salarios aún más bajos que los obreros de la industria maquiladora, lo cual se traduce en utilidades millonarias. Así, por ejemplo, de acuerdo con estudios de la Organización Regional Interamericana del Trabajo, la combinación de bajos salarios y prolongadas jornadas redundan en ganancias de 140 000 millones de dólares, equivalentes al 2 por ciento del PIB de Estados Unidos.²²

Al cuadro de omisiones expuestas cabe agregar dos problemas bilaterales y de seguridad nacional: la migración ilegal mexicana y el narcotráfico nacional e internacional en ambos casos. Diversos académicos han planteado soluciones de fondo que implican menores costos económicos y políticos. Por ejemplo, existe la propuesta de utilizar un porcentaje mínimo (150 millones de dólares) del presupuesto total de la patrulla fronteriza y del Sistema de Migración y Naturalización (2 000 millones de dólares) para invertirlo en proyectos de desarrollo económico-social en las regiones mexicanas de expulsión de mano de obra. Respecto al narcotráfico, un estudio de la Rand Corporation demuestra que con 34 millones de dólares invertidos en rehabilitación de drogadictos se reduce el uso de cocaína en una cantidad equivalente a los 566 millones de dólares invertidos en intercepción de drogas, o los 783 millones gastados en programas para países productores de narcóticos. Igualmente, destaca el estudio citado que el tratamiento de adictos tiene un costo 7.3 veces más efectivo que el costo de administración de justicia dedicado a reducir el consumo interno de cocaína en Estados Unidos.²³

De acuerdo con los actuales tiempos neoliberales, en los que supuestamente las decisiones y acciones humanas e institucionales están guiadas por un estricto criterio de análisis costo-beneficio, según la racionalidad política y social, los costos económicos son gigantescos, y los

²¹ *La Jornada*, 15 de septiembre de 2000, p. 41.

²² José Luis Piñeyro, *op. cit.*, p. 9.

²³ Donald E. Shulz, *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Strategic Studies Institute/U.S. Army War College, Washington, 1997, p. 29.

beneficios de cohesión social y legitimidad de las instituciones del Estado mexicano resultan muy reducidos y criticables.

La migración mexicana ilegal es un aspecto conflictivo del nexo binacional, y al mismo tiempo, un fenómeno que beneficia (aunque no por igual) a ambas seguridades nacionales. Al sistema económico político de la Unión Americana lo fortalece, entre otros rubros, mediante el pago de bajos salarios, la contribución a una mayor competitividad agrícola internacional, el aumento de ingresos públicos por el cobro de impuestos, etc. Para México, representa una válvula de escape de la millonaria población desempleada y pobre, que contribuye a la estabilidad política y a la economía mediante el envío de millonarias remesas de dólares a regiones depauperadas. Después de los ingresos por exportaciones de petróleo, maquila y servicios turísticos, estas divisas ocupan el tercer o cuarto lugar del total de exportaciones mexicanas, según el año específico considerado como referencia.²⁴

Otro estudioso militar estadounidense, George Schulz, va más allá que Dziedzic, y señala que las situaciones sociales y económicas potencialmente explosivas responden a la férrea estrategia neoliberal gubernamental aplicada en México. No considera Schulz que el neoliberalismo salvaje mexicano sea, de alguna manera, la contrapartida del neoliberalismo más suave aplicado en Estados Unidos, donde los subsidios agrícolas y los servicios sociales se han reducido, pero no en la misma proporción que en nuestra nación. Tampoco reconocen, o al menos apuntan Dziedzic y Schulz, que tenga Estados Unidos la mayor responsabilidad en el mayúsculo problema del narcotráfico, o que el gobierno de su país tenga evidente preponderancia en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales "sugieren" o imponen políticas financieras y sociales que significan, entre otras cosas, un menor gasto público (educativo y social), un pago puntual y permanente de la gigantesca deuda pública externa, una reducción salarial sistemática y una mayor privatización de las restantes empresas estatales y paraestatales; todo lo cual lleva a mayor desempleo y desarticulación de ciertos sectores productivos, así como a la reducción de la soberanía nacional mexicana, sin contrapartida de beneficios tangibles.

Una política de compensación agrícola, similar a la realizada por la Unión Europea, sin duda contribuiría a atacar dos de los problemas

²⁴ José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México y ...", *op. cit.*

fundamentales de la relación bilateral (narcotráfico y migración ilegal), los cuales se nutren y reproducen en gran parte de la empobrecida población rural y urbana.

En síntesis, de cara al nuevo milenio, es necesario plantear una estrategia de seguridad nacional y regional de largo plazo donde prevalezcan criterios de racionalidad económica y política (al margen de intereses burocráticos, sectoriales y corporativos de corto plazo) que sirvan de base para una geopolítica y geoeconomía que, por un lado, reconozcan las asimetrías del poder estatal y las desigualdades sociales (las cuales no desaparecerán pero pueden atenuarse);²⁵ y por otro, den a tal estrategia una proyección segura en el tiempo de la posguerra fría y el espacio regional-mundial.

Para llevar a cabo una empresa de tal magnitud, se requiere recuperar y pensar la siguiente propuesta. Desde una perspectiva trinacional, plantea un autor la necesidad de suministrar fondos regionales de desarrollo provenientes de usar 0.5 por ciento del PIB regional, lo que equivaldría a casi 45 billones de dólares anuales. Dichos fondos estarían dirigidos a "proyectos de desarrollo de las zonas más pobres de América del Norte. Actualmente el PIB per cápita mexicano apenas constituye el 15 por ciento del correspondiente estadounidense, contra el 41 por ciento del PIB per cápita portugués respecto al alemán. ¿Hay en América del Norte menos razones que en Europa para comenzar una política de largo plazo de integración regional?"²⁶

Si no se atienden este tipo de propuestas, la seguridad nacional de México seguirá por el camino de la creciente vulnerabilidad estructural, y nuestros intereses y los estratégicos de la Unión Americana estarán severamente cuestionados. Para México, una muestra, de muchas, basta para aproximar nuestra extrema debilidad futura: todos los

²⁵ La Unión Europea logró la autosuficiencia alimentaria y la competitividad agrícola internacional después de un amplio periodo, lo que significó también garantizar la soberanía alimentaria comunitaria. Esto no evitó la polarización social entre "los verdaderos agricultores y los simples ocupantes del espacio rural. Los primeros [...] destinatarios prioritarios de los servicios administrativos agrícolas [...] los segundos deberán poder asumir el papel social y ecológico de mantener el espacio rural sostenidos por las ayudas sociales provenientes del Estado". Arturo León López y Elsa Guzmán Gómez, "Soberanía y heterogeneidad: tres décadas de financiamiento a la agricultura europea", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 13, enero-julio de 1997, p. 175.

²⁶ Ugo Pipitone, "¿Será suficiente el TLC?", en *La Jornada*, 29 de agosto de 2000, p. 22.

pronósticos sobre el crecimiento de la economía estadounidense apuntan hacia un descenso del porcentaje de crecimiento del actual 4.3 al 3.1 por ciento para el año 2001. De ser así, el efecto cascada para nuestro país sería más o menos inmediato: disminución del consumo en Estados Unidos y por tanto de las exportaciones mexicanas, y fin de la famosa revolución exportadora de Zedillo; aumento del desempleo estadounidense y mucho mayor control a la migración ilegal y legal mexicana; incremento real o supuesto del índice de criminalidad y drogadicción en nuestro vecino norteño, y despunte de más presiones a México respecto al combate al narcotráfico, etc. Todo lo anterior, probablemente acompañado de un férreo proteccionismo comercial frente a productos mexicanos y prácticas de *dumping* a nuestro mercado nacional por parte de Estados Unidos.

A lo anterior habría que agregar otro factor negativo: la baja del precio internacional del petróleo mexicano, con sus efectos obvios en menor recaudación fiscal, mayor desempleo en los sectores públicos y privados, etcétera.

Escenario lúgubre y hasta catastrófico que esperamos no se dé con tal magnitud, pero que la reflexión estratégica mexicana no contempla ni prevé. ¿Será porque no existe? O existe, pero sobre la marcha, sin proyección de corto, mediano y largo plazos como cualquier verdadera estrategia de seguridad nacional.

Bibliografía

- AGUAYO, Sergio y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- , *En búsqueda de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- COPE, John A., "Hemispheric Security Relations. Remodeling the U.S. Framework for the Americas", en *Strategic Forum*, 147, September 1998.
- DAVID, Steven R., "Washington y la guerra civil en México", en *Milenio*, 22 de febrero de 1999.
- DZIEDZIC, Michael, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Sergio Agua-

- yo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 85-114.
- GONZÁLEZ SOUZA, Luis, *Soberanía herida: México-Estados Unidos, Nuestro Tiempo*, t. 1, México, 1994.
- GOODMAN, Gleen W., Jr., "Cueing the QDR: Reconsidering The 2 MRC Strategy and Targeting Infrastructure Savings", en *Armed Forces International*, February, 1997.
- LEÓN LÓPEZ, Arturo y Elsa Guzmán Gómez, "Soberanía y heterogeneidad: tres décadas de financiamiento a la agricultura europea", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 13, enero-julio de 1997.
- MANWARING, Max, "Security of Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime", en *Strategic Forum*, 137, April 1998.
- NORTH-SOUTH FOCUS, "México's Dysfunctional Neoliberalism", University of Miami, A North-South Center Publication, vol. IV, 1, 1995.
- PIÑEYRO, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, agosto de 1998.
- PIPITONE, Ugo "¿Será suficiente el TLC?", *La Jornada*, 29 de agosto de 2000.
- , "Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México: avances y límites", en *Seminario Internacional Gobernabilidad y Procesos Políticos en América Latina*, UIA-FLACSO-Chile-ALAS, 26-28 de septiembre de 2000, México D.F.
- , "La seguridad nacional de México y Estados Unidos y la migración ilegal", ponencia presentada en Seminario Internacional. Seguridad nacional de México. Los desafíos del nuevo siglo, Wilson Center-ITAM-FLACSO, Chile, México, D.F., 19-20 de febrero de 2000.
- SHULZ, Donald E., *Mexico and the future*. Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College, Washington, 1995.
- , *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College, Washington, 1997.

MÉXICO EN LA ESTRATEGIA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

AGUSTÍN MACIEL PADILLA
El Colegio de San Luis

Introducción

En términos generales, el estudio empírico de la seguridad nacional supone dos enfoques que no son excluyentes sino complementarios. Por una parte, se centra en la defensa ante las amenazas a los intereses nacionales; por la otra, en el aprovechamiento de oportunidades para promover esos intereses. En este sentido, cabe destacar que una cantidad significativa de los análisis de seguridad nacional realizados por Estados Unidos en relación con México ha enfatizado el primer aspecto más que el segundo. Es decir, México ha sido más importante por el daño que puede ocasionar a los intereses estadounidenses, que por las ventajas que puede ofrecer.

México ha sido considerado una oportunidad desde una perspectiva más reciente y limitada, derivada de los beneficios potenciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Ejemplos de esta visión han sido expresados por varios especialistas de Estados Unidos quienes, desde un principio, subrayaron que la alianza comercial podría contribuir a hacer más competitiva la industria estadounidense, en un mundo donde la rivalidad geoeconómica multipolar estaba sustituyendo al conflicto geoestratégico bipolar;¹ o por quienes aceptaron que si bien con el acuerdo se perderían empleos, sobre todo en las industrias intensivas en mano de obra, otros serían creados como resultado de un comercio creciente entre ambos países.² Este tipo de argumentos aparecieron frecuentemente en publicaciones del gobierno de Estados Unidos, como la que indicó que después de la aprobación del

¹ M.D. Baer, "North American Free Trade Agreement", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4, Fall 1991, p. 140.

² S.K. Purell, "Mexico's New Economic Vitality", en *Current History*, vol. 91, núm. 562, February 1992, p. 58.