

FORO INTERNACIONAL

VOL. XLVIII

ENERO-JUNIO, 2008

NUMS. 1-2

191-192

Humberto Cordero Elizondo

Introducción

Ana Cocarubán

La política exterior "activa",

una vez más

Jorge Schirvan

Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo

Erika Ruiz Sandoval

La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas acciones

Rafael Velázquez Flores

Balance general de la política exterior de México, 2000-2006

Suzanna Chacón

México y el escenario de América del Norte, 2000-2006

Jesús Velasco

Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza

Rodrigo Pérez Montiel

La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox

José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas

La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales

Arturo C. Sanjurjo

México y la ONU: un tiempo de transición entre aislamiento exterior y parálisis interna y riesgo internacional

Guillermo González Solís

Viejos puentes y nuevos decretos

La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox

Leonor Rivas

De la exaltación al odio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006

Ignacio Cordero

México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones

Vicente Javier Espinoza

El solimanismo de Vicente Fox: México y Japón, 2000-2006

José Luis Benítez Aguillón

La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico, 2000-2006

Héctor Aguilar

La política exterior de México hacia África subsahariana (2000-2006)



EL COLEGIO DE MÉXICO

**FORO
INTERNACIONAL**

191-192

FORO INTERNACIONAL

REVISTA TRIMESTRAL PUBLICADA POR EL COLEGIO DE MÉXICO

Director del Centro de Estudios Internacionales:

GUSTAVO F. VEGA CÁNOVAS

Fundador: DANIEL COSÍO VILLEGAS

Director: REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

Secretario de redacción: EDUARDO MARTÍNEZ

Coordinador de estos números: HUMBERTO GARZA ELIZONDO

Comité Editorial: Sergio Aguayo, Humberto Garza, Soledad Loeza, Isabelle Rousseau, Tatiana Sidorenko, Ma. Fernanda Somuano y Blanca Torres

Consejo Asesor: Ernesto Carrillo, Universidad Complutense de Madrid; Jorge I. Domínguez, Universidad de Harvard; Guy Hermet, Instituto de Estudios Políticos de París; Mario Ojeda, El Colegio de México; B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh; Rafael Segovia, El Colegio de México

VOL. XLVIII

ENERO-JUNIO, 2008

NÚM. 1-2

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- | | |
|--|----|
| Humberto Garza Elizondo, <i>Introducción</i> | 7 |
| Ana Covarrubias, <i>La política exterior "activa"... una vez más</i> | 13 |
| Jorge Schiavon, <i>Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo</i> | 35 |
| Érik Ruíz Sandoval, <i>La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces</i> | 66 |

Rafael Velázquez Flores, <i>Balance general de la política exterior de México, 2000-2006</i>	81
Susana Chacón, <i>México y el escenario de América del Norte: 2000-2006</i>	123
Jesús Velasco, <i>Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza</i>	150
Raúl Benítez Manaut, <i>La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox</i>	184
José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas, <i>La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales</i>	209
Arturo C. Sotomayor, <i>México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional</i>	238
Guillermo Guajardo Soto, <i>Viejos puentes y nuevos acervos. La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox</i>	268
Lorena Ruano, <i>De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006</i>	297
Romer Cornejo, <i>México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones</i>	330
Victor Kerber Palma, <i>El sol naciente de Vicente Fox. México y Japón 2000-2006</i>	352
Juan José Ramírez Bonilla, <i>La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico, 2000-2006</i>	375
Hilda Várela, <i>La política exterior de México hacia África subsahariana (2000-2006)</i>	418

DOCUMENTOS

Mauricio de María y Campos, <i>México y el sur del continente africano. Retrospectiva sexenal</i>	448
Benjamín Preciado, <i>Las relaciones entre México e India, 2000-2006</i>	487

RESEÑAS

Antonio Meza, <i>Política exterior de facto: la relación México-Estados Unidos en la frontera</i> , por Mario Ojeda	494
---	-----

Carlos González Gutiérrez (coord.), <i>Relaciones Estado-díspora</i> , tomo I, <i>Aproximaciones desde cuatro continentes</i> , tomo II, <i>La perspectiva de América Latina y el Caribe</i> , por Álvaro Castro Espinosa	496
---	-----

RESÚMENES	501
-----------	-----

ABSTRACTS	509
-----------	-----

COLABORADORES	516
---------------	-----

Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales de sus autores. La revista, El Colegio o las instituciones a las que están asociados los autores no asumen responsabilidad por ellas.

Las colaboraciones para su posible publicación deben dirigirse por duplicado a la Dirección de la revista o enviarse por correo electrónico a: revfi@colmex.mx. La decisión del Comité Editorial se notificará al autor a más tardar a los tres meses de la recepción del manuscrito.

Para reproducir los materiales publicados se requiere la autorización expresa de la Dirección de la revista.

Foro Internacional es una publicación trimestral de El Colegio de México. Suscripción anual: en México, instituciones y personas, 300 pesos. En otros países, instituciones y personas, 100 dólares, más 20 dólares para gastos de envío.

Foro Internacional está incluida en los índices: America: History and Life, Catálogo "Hemeroteca Latinoamericana" (HELA), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Dialnet, Handbook of Latin American Studies (HLAS), Hapi Online: The Database of Latin American Journal Articles, Historical Abstracts, Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica (CONACYT), International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Latindex: Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, OCLC First Search, Pais International, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc), Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Redacción y Administración
El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa, 10740 México, D.F.
© El Colegio de México, A.C.
Impreso en México

Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S. A. de C. V.
Se terminó de imprimir en agosto de 2008 en Juan Pablos, S.A.
Malintzín 199, Col. El Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.

Certificado de licitud de título núm. 3406 y licitud de contenido núm. 2987, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el 30 de septiembre de 1988. Número de reserva: 04-1989-00000000102-102 del 15 de enero de 1989.

ISSN 0185-013

responsabilidad estatal, ahora es una responsabilidad compartida. Antes la seguridad nacional era sólo *nacional*, ahora es *intermística*. En el siglo XX el Estado no creyó necesitar la cooperación, ni del extranjero ni de la sociedad civil; ese error, en parte, hizo crecer el delito y el crimen organizado. En la actualidad la cooperación internacional es imprescindible.

Cruz Roja, etc. Los organismos internacionales como la ONU y la OEA tienen oficinas dedicadas a la interacción y retroalimentación con la sociedad civil y ONG; el gobierno de México no las tiene y sus relaciones son informales.

LA SEGURIDAD NACIONAL CON FOX: AVANCES ANALÍTICOS, RETROCESOS REALES

JOSÉ LUIS PIÑEYRO
GABRIELA BARAJAS

PRESENTACIÓN

FENÓMENOS COMO EL AUMENTO DESMEDIDO de la violencia derivada del crimen organizado y la delincuencia común han hecho que la seguridad nacional (SN) sea un término cada vez más usado dentro de los ámbitos políticos, académicos y periodísticos. No significa lo anterior que exista claridad respecto de su significado, o un acuerdo sobre las situaciones sociales, políticas, económicas o militares que pueden representar amenazas a la SN de México. Dentro de este contexto de poca claridad y exceso en el uso del concepto,¹ el presente ensayo tiene como objetivo analizar la SN durante la administración de Vicente Fox, a fin de conocer los avances conceptuales y retrocesos concretos en la materia durante el primer gobierno de oposición, tras 70 años de gobiernos del partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Nuestra revisión teórica y empírica parte de un concepto amplio de SN,² alejado del enfoque que la restringe a una visión policiaco-militar, es

¹ Véanse antecedentes en Sergio Aguayo, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

² Concebimos la SN como una situación donde la mayoría de las clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales básicas mediante las decisiones del gobierno en turno y las acciones de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a retos o amenazas internos o externos que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede ser un proyecto por realizar o una realidad que mantener y defender. Por necesidades básicas, entendemos los niveles de vida propuestos por organismos de las Naciones Unidas como la Unesco y la FAO. José Luis Piñeyro, *La seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, México, Editorial Pomares Barcelona/UAM Azc, 2006, p. 45.

decir, comprende el desarrollo económico-social incluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa³ como bases imprescindibles de dicha seguridad, y no sólo el mero crecimiento económico y la democracia política electoral e institucional.

Para establecer la mayor o menor debilidad de la SN nos centramos en el análisis de las amenazas a ella como las definió el gobierno foxista dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este documento es el eje rector de la planeación nacional, donde el gobierno federal en turno fija lo que serán los objetivos nacionales, tácticas y prioridades de su gestión. Tales amenazas las revisamos en dos aspectos: primero, la forma como se les incluyó dentro del PND; segundo, la evolución concreta de dos de ellas (pobreza y deforestación) a lo largo del sexenio. Para ello, recurrimos al concepto de poder nacional (PN), dado que inuestra la capacidad de un Estado-nación para mantener o fortalecer la SN. El ensayo consta de seis apartados. En primer lugar, se presenta un sucinto panorama de los anteriores planes nacionales de desarrollo y su relación con la SN. Después, el PN se explica y ejemplifica, ya que es el sustento básico de cualquier estrategia de SN. Más adelante, en los siguientes dos apartados, se hace una rápida evaluación del estado actual de los recursos humanos (pobreza y su efecto múltiple) y de los recursos naturales (deforestación y su impacto múltiple), componentes de dicho poder, a partir de ambos fenómenos, considerados como amenazas a la SN. Quinto, se contrasta el PND con la Ley de Seguridad Nacional. Por último, se realizan una serie de reflexiones sobre la SN que nos heredó Vicente Fox.

I. LA SN EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO: BREVES ANTECEDENTES

El PND 2001-2006 de Vicente Fox, en materia de SN, presenta continuidades y cambios respecto de los planes de los gobiernos priistas que lo antecedieron.⁴ Desde los primeros esfuerzos de planeación del desarrollo nacional, concretados en el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) del presidente José López Portillo (1976-1982), la SN es incluida como un elemento impor-

³ Un desarrollo con los aspectos sociales, económicos y políticos comentados aparece en la obra colectiva: Estela Gutiérrez (coord.), *Debate nacional*, tomo I, *México en el siglo XXI*; tomo 2, *Escenarios de la democratización*; tomo 3, *El futuro económico de la nación*, México, Editorial Diana/UNAM/UANL, 1999.

⁴ Al respecto, consultar nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional en los Planes de Desarrollo: 1980-2007", en Luis Méndez B. (coord.), *Fox: ¿el sexenio del cambio?*, México, UAM, 2007.

ante. Allí aparece ligada a la optimista perspectiva de que México se convirtiera en una potencia petrolera y se reafirmara como sujeto de crédito internacional para así llegar a ser una potencia media o al menos regional en el área de Centroamérica. El concepto se presenta en forma restringida, pues se le vincula primordialmente con las misiones asignadas a las fuerzas armadas con respecto a la soberanía territorial y la defensa externa. La borrachera petrolera terminó en una cruda gubernamental que acabó con los sueños de convertirse en potencia. En el PND del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el enfoque con el que se aborda la SN es modificado para convertirse en "herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social". No podía haber paradoja mayor, pues estos tres valores y anhelos del pueblo mexicano fueron pospuestos por la "medicina amarga" que le recetó De la Madrid a través de su programa económico de austeridad sexenal.⁵

Dentro del PND de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se observa una mayor elaboración conceptual sobre SN que en los planes anteriores. Allí se define como: "la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno [...] implica un equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia".⁶ Una paradoja histórica más, dado que el gobierno salinista terminó en un enorme desequilibrio estructural por el "error" o crisis financiera de diciembre de 1994.

El PND de Ernesto Zedillo (1994-2000) no contiene una definición explícita de SN, lo cual algunos estudiosos no lo consideran un demérito, pero sí la enriquece al hacer reflexiones y propuestas sobre la soberanía nacional,⁷ contraparte obligada de aquélla.⁸ De modo categórico se afirma: "El

⁵ *Ibidem*.

⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, 1989, p. 42. Énfasis nuestro.

⁷ Raúl Ramírez Medrano, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, 2000.

⁸ Zedillo califica la soberanía nacional como "el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine [...] La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar 1) la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo 2) la vigencia del Estado de derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía 3) el definir objetivos propios de

principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio." Zedillo no precisa retos internos para la SN sino sólo amenazas externas: el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos. Amenazas modernas son: el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.

El PND del presidente Vicente Fox (2000-2006) introduce lo que podría haber sido una aportación importante: una proyección de México al año 2025. Sin embargo, al limitarse a describir cómo le gustaría que fuera México en cinco lustros, ello resultó más un ejercicio de imaginación que un esfuerzo de prospectiva serio. Respecto a la SN el PND foxista, a diferencia del zedillista, sí ofrece una definición: "tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones". Y con una visión amplia e integral considera a la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de drogas y la corrupción como "las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional".

Para el PND la SN constituye un objetivo rector, para el cual había que diseñar un nuevo marco "en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional." De este marco se derivan cinco estrategias. Primera, partir de una concepción amplia de SN que permita prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, el orden jurídico y el bienestar de la población, o que pongan en riesgo las instituciones o vulneren la integridad del territorio. Segunda, desarrollar una doctrina que guíe la identificación y valoración de factores que puedan poner en riesgo la SN. Tercera, elaborar una agenda para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de tales riesgos. Cuarta estrategia, diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Ejecutivo federal y los tres órdenes de gobierno. Quinta y última, prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la SN, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho.

El que las estrategias incluidas en el PND foxista tuvieran un carácter

desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura". Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995, pp. 1 y 8. Énfasis y numeración nuestros.

doctrinal y normativo representaba un avance, al plantear la necesidad de partir de un concepto amplio de SN para establecer un marco institucional, hasta hoy bastante endeble, y un marco jurídico, entonces inexistente; además de desarrollar una doctrina de SN y elaborar una agenda para evitar riesgos y así fortalecer dicha seguridad y en consecuencia el PN, tema de nuestro siguiente apartado.

II. EL PODER NACIONAL PARA LA SN

El PN es el sustento básico de cualquier estrategia de SN.⁹ La manera más sencilla de entender su contenido es a partir de la siguiente sumatoria: el PN es = recursos humanos reales y potenciales (RHR+p) + recursos naturales reales y potenciales (RNR+p) + poder adquirido (Pa).¹⁰

Por RHR entendemos la calificación técnica y tecnológica de la mano de obra; su productividad media, el grado de escolaridad promedio de la población y la amplitud y especialización de la comunidad científica y tecnológica del país. Por RHP, aquellos sectores poblacionales que pueden desarrollar sus capacidades productivas, de servicios y científicas debido a la asistencia a cursos de capacitación laboral, de actualización de conocimientos, de incorporación de técnicas productivas modernas; a seminarios y congresos científicos y técnicos domésticos e internacionales, etc. Actividades que, en principio, están orientadas hacia el fortalecimiento del poder nacional.

Los RNR son aquellos de los que se tiene certeza de su existencia mediante un riguroso ejercicio de contabilidad. Para el caso de México, los conforman las reservas probadas de petróleo, gas natural, minerales, maderas, agua potable, bancos de peces y mariscos, etc. Los RNP son aquellos que están siendo objeto de exploración y prospección para determinar su cuantía y calidad; algunos son de difícil determinación (los bancos de peces, dada su movilidad), otros son polémicos (el petróleo y el gas natural) y otros energéticos más, como la energía hidroeléctrica, la eólica y la solar, por lo general son más bien potenciales que reales, mientras no se transformen en energía.

El Pa es aquel que se obtiene por medio de la firma de acuerdos, con-

⁹ Para apreciar los distintos desgloses de responsabilidad institucional y social del concepto de poder nacional, véase la obra del general Ricardo Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2001, pp. 172-255, y la del almirante Mario Santos Caamal, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1996, pp. 35-70.

¹⁰ Vega, *op. cit.*, p. 80.

venios y tratados de tipo múltiple (comerciales, científicos, educativos, o bien, antidrogas y militares). Todos, en principio, a través de intercambios potencian la planta productiva, científica o laboral, o bien la soberanía política territorial frente a otros estados o actores no estatales como el narcotráfico internacional. Los primeros nexos suceden a través del intercambio de múltiples bienes y servicios, de becarios de diversas especialidades, de experiencias laborales, etc. Los segundos ocurren con el intercambio de información confidencial, cooperación policiaco-militar, acciones conjuntas para resguardar la integridad territorial frente a retos o amenazas representados por otros estados o actores no estatales como es el crimen organizado en diversas variantes: comercio ilegal de armas, niños y mujeres, y tráfico de órganos humanos, entre otras.

México es el campeón mundial en cuanto a firma de convenios, acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales de todo tipo; los primeros suman 1 020, los segundos arrojan una cifra de 551 y los signados con organismos multilaterales son 51 en total, según la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).¹¹ Empero, el "tratado madre de todos los tratados", a no dudar, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado en 1994 con Estados Unidos y Canadá. Obviamente, se firmó para fortalecer el PN de acuerdo con la visión estratégica de integración subordinada y dependiente del gobierno de Carlos Salinas.

A más de diez años de la entrada en vigor del TLCAN, todas y cada una de las apuestas estratégicas del supuesto presidente modernizador de México están por concretarse. Los beneficios no han llegado al grueso de la población en la forma de más y mejores salarios, ni en capacitación laboral, incorporación masiva de tecnología de punta o fortalecimiento y ampliación de la planta industrial, comercial, de servicios y agrícola; tampoco con respecto a un uso más equilibrado y racional de los recursos naturales o acceso irrestricto al más grande mercado del mundo, el norteamericano. En suma, no se fortaleció el PN para ingresar en el primer mundo desarrollado, según la falsa promesa salinista.¹²

¹¹ Consultar portal www.sre.gob.mx

¹² Con anterioridad hicimos una evaluación crítica teórica y empírica de la concepción de seguridad nacional salinista: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994. De igual manera hicimos la del presidente Ernesto Zedillo, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, núm. 166, 2001. El mismo ensayo aparece en el libro colectivo: Humberto Garza (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, Colmex / ITESM, 2002. Con respecto al TLC, véase nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional del México post-TLC: ¿realidad o proyecto?", *Casa del Tiempo*, núm. 25, México, UAM, febrero de 2001.

No vamos a hacer un recuento de los daños provocados con el TLCAN al PN; sólo podemos decir que frente a los Estados Unidos¹³ ha aumentado la dependencia comercial, financiera, tecnológica, alimentaria, energética, política y militar del Estado-nación mexicano, e igualmente ha aumentado nuestro subdesarrollo, de acuerdo con índices nutricionales, educativos, de desigualdad social y regional. Hay una mayor polarización social y económica y una mayor debilidad o vulnerabilidad del Estado, manifiesta en el interior por una creciente falta de cohesión social frente a las instituciones estatales del gobierno de Fox, durante el cual proliferaron la criminalidad múltiple, la drogadicción infantil y juvenil, el narcotráfico, la apatía política y el abstencionismo electoral, y en el exterior, por una mayor subordinación de la economía mexicana a la norteamericana, por una mayor dependencia de los ingresos del comercio bilateral, de las inversiones y de las millonarias divisas de la migración, el turismo y la exportación petrolera al poderoso vecino del norte.

Definido lo que entendemos por PN, en el siguiente apartado ofrecemos una somera revisión de los RII durante el gobierno foxista, centrando la atención en la su pobreza.

III. POBREZA Y SN EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

La emancipación individual y colectiva es el objetivo integrador de la *política de desarrollo social y humana* de este Plan [...] que promueve la capacidad para *bastarse a sí mismos* [...] que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y *seguridad en la nación* [...] No es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de *insalubridad y hambre* [...] no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*.

Sin duda, abordar el problema de la pobreza como amenaza a la SN, dentro del PND de Vicente Fox, resultó un avance importante; sobre todo, luego de que la pobreza alcanzó niveles muy preocupantes al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Según cifras oficiales, durante 1995, cerca de 70% de la población total se encontraba viviendo bajo dicha condición.¹⁴ Lo urgente

¹³ Un estudio financiado por el Carnegie Endowment for International Peace es bastante ilustrativo sobre el particular: John J. Audley et al., *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Washington, D. C., Carnegie Endowment Report, 2004.

¹⁴ Fernando Cortés, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Documentos de Investigación, núm. 2, México, Sedesol, 2002, p. 128. Para contextualizar la pobreza

era que la identificación de tal amenaza a la SN se tradujera en una política del gobierno de Fox que aminorara el problema, dado que implicaba un grave deterioro de los recursos humanos (RH), una de las bases del PN mexicano. Pero ello no sucedió, como mostraremos a lo largo del presente apartado.

La administración foxista dio continuidad a los programas de combate a la pobreza instrumentados por la administración zedillista. Hecho inédito en la larga historia de tales programas en nuestro país,¹⁶ y decisión, al menos, paradójica considerando que se trataba del primer gobierno de oposición luego de 70 años de dominio del PRI. Así, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), eje de las acciones de "superación" de la pobreza durante la administración de Zedillo, no sólo se mantuvo sino que creció impresionantemente, pero renombrado por Fox como Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). Este programa, desde su origen, funcionó mediante transferencias monetarias en efectivo a las familias pobres, pero condicionadas a la asistencia escolar en los niveles básicos de los niños de los hogares beneficiarios, al control médico preventivo a través de dos consultas anuales en los centros de salud y al consumo de complementos alimenticios para las mujeres embarazadas y los menores desnutridos de hasta cinco años de edad.

A lo largo del sexenio foxista, Oportunidades se consolidó, dadas sus características, más como una estrategia de propaganda política muy efectiva que como una estrategia de combate real a la pobreza. Se buscó proteger la seguridad del gobierno, vía el mantenimiento de su legitimidad, y no la SN, entendida como el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de millones de mexicanos empobrecidos. Elemento importante para entender tal proceso es la metodología para la medición de la pobreza adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Dicha metodología, propuesta por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP)¹⁷ convocado por la Sedesol, parte de la definición de líneas de pobreza. Es decir, establecen el ingreso mínimo que según sus cálculos permite a las personas o familias mantener un nivel de vida adecuado, de acuerdo con ciertos estándares, y consideran pobres a aquellas con

heredada por Salinas a Zedillo, consultar: José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas, "Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre Pronasol", *El Cotidiano*, núm. 71, agosto-septiembre de 1995.

¹⁶ Sobre la historia de tales programas, véase Gabriela Barajas, "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy", *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 1 (167), enero-marzo de 2002.

¹⁷ Este comité fue creado en 2001 a iniciativa de la Sedesol y estaba integrado por seis especialistas de diversas universidades.

un ingreso inferior a la mencionada línea de pobreza. Éste es uno de los métodos más usados por los organismos financieros internacionales para la medición de la pobreza, que definen dos líneas: pobreza y pobreza extrema o indigencia.

Por su parte, el CTMP, junto con la Sedesol, con un verdadero "exceso conceptual", definieron tres líneas: la *pobreza alimentaria*, que considera a todos los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación. De acuerdo con el Comité y la Sedesol, dichas necesidades se satisfacen con el equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios, con base en el año 2000, por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

Esta línea es una variante de la línea de indigencia definida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), a partir del costo de la canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales, pero no otros gastos necesarios, por ejemplo, para la preparación y el consumo de los mismos alimentos.¹⁷ El concepto de pobreza alimentaria, anota Julio Boltvinik, "no reconoce ningún derecho humano, ya que reduce a los individuos a su estado más primitivo y animal".¹⁸ Supuesto implícito es que los hogares pueden gastar todo su ingreso para comprar alimentos, sin considerar que "la desnudez en lugares públicos está prohibida y que sin gastos en transporte es imposible llegar al trabajo".¹⁹ Así, el gobierno foxista pretendió convertir una abstracción analítica en una realidad, pues afirmó constantemente vía la publicidad gubernamental que cierto porcentaje de la población mexicana había superado la pobreza alimentaria. Esto implicó un grave problema para la SN, para los RH tanto reales como potenciales de la nación, pues, detrás de la línea de pobreza alimentaria, el gobierno federal ocultaba la dimensión real del hambre que existe en el país.

Una segunda línea de medición es la denominada *pobreza de capacidades*, que incluye a hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, y los gastos mínimos en educación y salud, equivalente a 18.9 y 24.7 pesos diarios de 2000 por persona para áreas rurales y urbanas, respectivamente. Por último, la *pobreza de patrimonio*, que se refiere a hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las ne-

¹⁷ Al respecto, véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005*, nota técnica 01/2006.

¹⁸ Julio Boltvinik, "Violación oficial de los derechos humanos", *La Jornada*, 11 de octubre de 2002.

¹⁹ *Ibidem*. Además, véase Julio Boltvinik, "De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?", *Desacatos*, núm. 23, enero-abril de 2007.

cesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios de 2000 por persona para áreas rurales y urbanas, respectivamente. Al utilizar el ingreso como único indicador para medir la pobreza, y con una diferencia tan pequeña entre una y otra línea, el gobierno foxista pasó a las familias, a partir de variaciones temporales de ingreso, de un nivel de pobreza a otro. Y se hizo con dichas variaciones verdaderas campañas publicitarias a favor del gobierno federal.

Ya con esta metodología, para 2002, Fox definió a Oportunidades como un programa dirigido a las familias en pobreza de "capacidades", y lo convirtió en el favorito del sexenio. La mayor importancia del programa se puede observar en el incremento de su presupuesto: pasó de 9587 millones de pesos para 2000 a 35 000 millones de pesos para 2006. Esto se multiplica por 3.6 veces. Su cobertura aumentó de 2 476 000 a cinco millones de familias beneficiarias durante ese periodo: una de cada cuatro familias mexicanas. Como porcentaje del gasto destinado a superación de la pobreza, pasó de 16% a 32% en esos años.²⁰ Sin embargo, la ampliación contundente de su presupuesto no estuvo acorde con el éxito en su lucha contra la pobreza. Para 2003, la Coordinación Nacional de Oportunidades, organismo desconcentrado de la Sedesol y responsable del programa, encuestó²¹ a 2 293 000 familias que tenían tres años o más de ser beneficiarias de éste, con el fin de evaluar si habían superado su situación de pobreza y, de ser así, salir del programa, o, si no, continuar siendo sus beneficiarias. El resultado fue que, según dicha Coordinación, 4%, o sea, 92 500 familias, dejaron de ser pobres de "capacidades" pero continuaron siendo pobres de "patrimonio", por lo que pasaron al Esquema Diferenciado de Apoyos. Esto significó, en pocas palabras, que a esas familias les retiraron las becas de sus hijos de nivel primaria. ¡Ni dentro de sus parámetros dejaron de ser pobres!

Las evaluaciones anuales de Oportunidades mostraron también que el programa no incidía en un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las familias beneficiarias, de manera que lograran salir de la pobreza. Dichas evaluaciones revisaron aspectos muy particulares, varios de los cuales eran previsible, por ejemplo, el incremento de la permanencia de los niños y niñas en la escuela, el aumento en el uso de los servicios de salud

²⁰ El gasto federal para la superación de la pobreza se incrementó durante el gobierno de Vicente Fox de 61 122.6 millones de pesos en el año 2000 a 107 518.5 millones de pesos en 2006. Presidencia de la República, *Sexto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2006.

²¹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados de la cuenta pública 2003*, apartado de observaciones y acciones promovidas, del resultado núm. 30.

preventiva ofrecidos por el programa, el crecimiento en el consumo de las familias derivado del apoyo monetario que éstas recibían.²² Empero, no se abatió la pobreza.

Hoy, las limitaciones del programa, como estrategia para la superación de la pobreza, son reconocidas por Neftalí Escobedo, coordinador nacional de Oportunidades del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), quien ha mencionado de manera reiterada que "da incentivos para que la población en pobreza extrema desarrolle sus capacidades, y la prepara para que pueda vincularse con otros programas sociales y productivos, pero 'no combate la pobreza', pues esta tarea no podría ser abordada sólo por un programa de transferencias".²³

Evidentemente, los apoyos de Oportunidades no sacaron a los hogares beneficiarios de la pobreza pero sí lograron impactar las alegres estadísticas gubernamentales sobre la reducción de la misma, al señalar que en México la pobreza se redujo entre 2000 y 2005. La disminución más importante fue en relación con la pobreza alimentaria en las zonas rurales, que significó, siguiendo la metodología oficial, que las personas tenían un ingreso superior a 15.4 pesos diarios del año 2000. Se informa lo anterior sin aportar datos respecto a si contaban con los servicios básicos, atención médica o vivienda propia, cuestiones que marcan diferencias importantes y permiten conocer verdaderamente el nivel de vida de las familias.

Se afirma en medios oficiales y académicos que los apoyos de Oportunidades influyeron en esas variaciones del ingreso de las familias pobres de la nación. Un hecho objetivo es el incremento del gasto mensual promedio que hizo el gobierno federal *por familia* beneficiaria del programa, que pasó de 298.4 pesos en 2000 a 546.6 pesos en 2006.²⁴ Apoyos que variaron de acuerdo con el número de hijos becados, el grado que cursan los mismos y el sexo. En 2006, iban de 180 pesos al mes por familia, para las que sólo recibían el apoyo alimentario (casi dos millones de hogares),²⁵ hasta 1 800 pesos por mes para las familias que recibían el monto máximo de apoyo, con estudiantes de bachillerato becados, condición en la que se encontra-

²² Véase Sedesol, *Oportunidades. Informe de rendición de cuentas 2000-2006*, México, Oportunidades, Sedesol, 2006, pp. 46-48.

²³ Neftalí Salvador Escobedo Zoletto, actual coordinador nacional de Oportunidades, "Mejorar la calidad de educación y salud, reto de Oportunidades en 2007: Escobedo Zoletto", Sedesol, comunicado de prensa, 30 de mayo de 2007. DGACD/013/07. Tomado de: http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/admin_2006_2012/DDACD0132007.html

²⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Anexo del sexto informe de gobierno 2006*, México, p. 84.

²⁵ Oportunidades, *Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades (por entidad federativa), bimestre noviembre-diciembre 2006*. II. 5. Total de familias con dos o más becarios a las que se emite el monto máximo de apoyos monetarios por mes, respecto de familias con dos o más becarios en el bimestre.

ban cerca de 188 000 familias ese año.²⁶ Así, se incrementó de manera "artificial" el gasto familiar, sin que ello significara que salían de la pobreza ni que ese leve aumento fuera permanente, de forma que garantizara el fortalecimiento de los RH nacionales.

Un factor muy importante que contribuyó al incremento del gasto familiar fueron las multimillonarias remesas de los migrantes en Estados Unidos, hecho que el gobierno mexicano se ha esforzado por negar,²⁷ en franca oposición a lo planteado por el Banco Nacional de México,²⁸ la CEPAL²⁹ y el Banco Mundial (BM). Este último, en su informe *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia del gobierno mexicano* (2004), señaló la importancia de las remesas para incrementar el gasto de los hogares más pobres.³⁰ Indica que, a nivel nacional, para el primer quintil de la población, o sea, las personas más pobres del país, las remesas contribuyeron, entre 2000 y 2002, con 11.2% de su ingreso, las transferencias de Oportunidades con 5.9% y Procampo, programa de apoyos a productores agropecuarios, con sólo 2.4% del ingreso.³¹

En zonas rurales, las remesas aportaron 19.5% del gasto familiar del 20% de las familias más pobres, Oportunidades contribuyó con 10.2% y Procampo con 3.8%. Mientras que para las zonas urbanas, su aporte fue de 4% del mencionado ingreso. El informe del BM anota, en contraste con lo que afirma la Sedesol, que los hogares más pobres son importantes receptores de remesas. Éstas llegaron a 13% de todos los hogares rurales pero, para el quintil más pobre de las familias rurales, la proporción aumenta a más de 20%: una de cada cinco. Esto no resulta extraordinario considerando que durante el gobierno foxista emigraron más de 500 000 compatriotas por año. Así, las remesas familiares se incrementaron durante el sexenio foxista de 9 814 millones de dólares en 2002 a 23 053 millones en 2006, convirtién-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ "Se ha argumentado también que las remesas son un factor importante en la disminución de la pobreza, sin embargo, la mayoría de las remesas no llegan a los pobres alimentarios o extremos; por otra parte la contabilidad de las remesas sigue siendo difícil, a pesar de que se ha facilitado con el mayor uso de medios electrónicos para enviar el dinero. De esta forma, el aumento que muestran las cifras de remesas entre 2000 y 2005 puede deberse a una mejor contabilidad y no necesariamente a un aumento en la cantidad enviada." Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*, informe de avance 2006, México, 2006.

²⁸ Véase Banco de México, *Ingresos por remesas familiares*, México, 2 de febrero de 2004.

²⁹ CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 2005, p. 31.

³⁰ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno* (Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy), reporte núm. 28612-ME, Washington, D.C., 2004.

³¹ *Ibid.*, p. 83.

dose en la mayor fuente de divisas después de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo.³²

Mediante un conjunto de manipulaciones y omisiones, el gobierno foxista construyó su supuesto principal éxito: el combate a la pobreza, sobre lo que en realidad constituyó el más grande de sus fracasos: millones de familias con ingresos absolutamente precarios y millones de compatriotas saliendo del país para incrementar su salario. La falta de atención real al problema abrió mayores ventanas de vulnerabilidad para la SN. Hoy dependemos de las remesas para el sostenimiento de los hogares y los recursos de programas como Oportunidades se han vuelto imprescindibles porque de ellos depende parte importante de la legitimidad del gobierno de Felipe Calderón, incapaz de garantizar el futuro de la nación mediante la generación masiva de empleo permanente y bien remunerado, único mecanismo real de combate efectivo a la pobreza. Durante el gobierno foxista, los RH no se fortalecieron, al contrario, cinco millones de familias se mantuvieron en el nivel de sobrevivencia recibiendo apoyos de programas que no son más que paliativos, mientras 3.2 millones personas salían de un país que no les ofrecía alternativas de desarrollo ni seguridad.

En síntesis, la visión oficial foxista sobre la pobreza que hace referencia a la cuantía del ingreso familiar oculta dos cuestiones clave. Una, no todo el ingreso de una familia se gasta en alimentación, salud y educación; existen otros gastos indispensables (en vestido, transporte, renta y servicios de luz, agua y gas) que no son considerados, además de otros consumos como diversión y deporte, pues es de suponer que los pobres también tienen estos derechos. ¿Podrán cubrir todos estos gastos con ingresos de 1 240 y 840 pesos mensuales los pobres ciudadanos y los rurales? No, de ahí que unos migren a las ciudades o a los campos agrícolas norteros de México o a Estados Unidos, otros ingresen a la economía informal, otros a la criminal y otros más mueran lentamente de desnutrición y enfermedades curables.

Otra cuestión básica de la perspectiva gubernamental es que supone que no es pobre quien está empleado con un minisalario de 1 240 pesos mensuales, lo que a todas luces es reducir a un pobre a una condición de sobrevivencia casi animal, en el sentido de vivir al día y sin poder efectuar consumos vitales como los señalados. Si bien es cierto que, como dice el discurso oficial, la mayoría de los pobres extremos no emigran a la Unión Americana, sí constituyen una descapitalización humana para el PN, por el estado infrahumano en el que viven millones de ellos (no podrían realizar labores productivas complejas que requieren mínimos de educación, ali-

³² Véase Banco de México, *op. cit.*

mentación y salud). Además, tal descapitalización se completa con la exportación de mano de obra calificada incluso con educación universitaria.

IV. DEFORESTACIÓN Y SN CON EL GOBIERNO DE FOX

Fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente [...] Este es el quinto eje de acción de gobierno en torno al *desarrollo social y humano* [...] Se trata de alcanzar un crecimiento que sea capaz de *balancear la expansión económica* y la reducción de la *pobreza* con la protección a los *recursos naturales*. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*.

Como acabamos de mostrar, la reducción de la pobreza durante el gobierno foxista no dejó de ser cifras maquilladas, mediante malabarismos metodológicos, en las que millones de personas pasaron provisionalmente de ser pobres extremos a pobres; donde, además, se subestimó la importancia de la "exportación" de más de 3.2 millones de migrantes pobres, desempleados o subempleados a los Estados Unidos. Migración que contribuyó a la millonaria descapitalización de RH; y la situación de pobreza y miseria, a su subutilización o exclusión. Algo parecido pasó con los recursos naturales (RN), como los bosques y selvas vía su deforestación, y por tanto, su impacto negativo en el PN de México.

Ahora bien, como mencionamos al principio del ensayo, el PND foxista consideró la destrucción ambiental como una amenaza a la SN. Seleccionamos la deforestación por ser la principal forma de destrucción medioambiental, dados sus impactos múltiples. Desde un plano general y amplio, el permanente y creciente proceso de eliminación de bosques afecta lo que podemos llamar las tres aes mayúsculas estratégicas: la cantidad y calidad del Agua potable,³³ la calidad del Aire³⁴—sobre todo en las medianas y grandes ciudades y zonas conurbadas— y la Alimentación³⁵—a medida que las

³³ La contribución de los bosques y selvas al agua que se consume es de dos terceras partes. Greenpeace, "Proárbol no detendrá la deforestación ni la tala ilegal", boletín 0759, 11 de julio de 2007.

³⁴ La participación de los incendios y la deforestación en los gases invernadero es de 51% del total. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Compendio de estadísticas ambientales 2006*, México, 2007.

³⁵ La destrucción forestal, sea por incendio o tala ilegal, permite que cambie el uso del suelo para cultivos agrícolas de exportación, como frutales (mango, aguacate y papaya), hortícolas (fresa, melón y pepino) y horticolas (brócoli y calabaza), además de la introducción de ganadería extensiva y el pastoreo que tiende a agotar en poco tiempo la escasa capa vegetal del suelo. World Wildlife Fund, *Deforestación en México*, [www.http://www.wwf.org.mx/wwfnetx/prog_bosques_deforestacion.php](http://www.wwf.org.mx/wwfnetx/prog_bosques_deforestacion.php)

nuevas tierras desmontadas se usan para la ganadería y la agricultura de exportación en detrimento del cultivo de bienes de consumo básico como el maíz, frijol y arroz, entre otros productos agrícolas, lo que afecta aún más nuestra soberanía y seguridad alimentaria.³⁶ Ningún ser humano o animal puede vivir sin beber, respirar y comer con regularidad y suficiencia, los tres insumos básicos que en México se manifiestan de forma dramática mediante el crecimiento de la venta de la carísima agua embotellada, la obesidad juvenil e infantil y las diferentes enfermedades broncopulmonares y cancerígenas, fenómenos, ambos, que son preocupantes problemas de salud pública.

En particular, esta situación de deforestación estructural contribuye a diversos fenómenos extremos: inundaciones por lluvias torrenciales, sequías semipermanentes e incendios en el estío y fuera del mismo; reducción de la biodiversidad y ecosistemas y aumento de la exportación ilegal de flora y fauna; erosión del suelo por viento y lluvia y desertificación y alteración del régimen de lluvias. Todo lo anterior, con el agravante de que el conjunto de fenómenos mencionados tienen tres nuevas características: son cada vez más frecuentes en el tiempo; más amplios en el espacio territorial y con efectos devastadores crecientes en términos sociales, económicos y naturales. Algunos optimistas relativistas³⁷ podrán decir que esto es una nueva característica planetaria dado el calentamiento global. Sin embargo, el nada honroso quinto lugar mundial de México respecto a deforestación los desmiente de forma categórica, ya que nuestra contribución a tal calentamiento es importante y es un proceso que no reconoce fronteras.

Veamos todavía más en concreto la devastación de RN vía la deforestación y la política pública ambiental de la administración de Fox, aunque sea

³⁶ Ambas situaciones se agudizan porque "México ha optado por priorizar la producción de biocombustibles a partir del maíz, lo que no se traduce en una reducción efectiva de la emisión de los gases invernadero a la atmósfera", destaca Patricia Arendar, directora de Greenpeace México, "Gore, verdades incómodas", *El Universal*, 28 de julio de 2007, p. A16. Reflexiones sobre la temática en particular aparecen en Michelle Chauvet, "Bioseguridad y seguridad alimentaria: políticas inaplazables" y, en general, en Américo Saldívar, "De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, UAM, 2004.

³⁷ Esta visión relativista o justificatoria la presentan las autoridades forestales mexicanas cuando señalan: "de acuerdo a datos que México reportó ante la FAO, el país dejó el quinto lugar para pasar al 12 entre las naciones con más hectáreas afectadas. Sin embargo, considerando la *superficie total boscosa* de cada país y el porcentaje que la *deforestación* afecta a ésta, México se encuentra en la posición número 61". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Avances y logros 2001-2006 en el sector forestal mexicano", México, 2006. Entonces no debemos preocuparnos, todavía tenemos muchos bosques y selvas que destruir para que regresemos al quinto lugar mundial.

de manera sucinta. Para ello nos centraremos en las estadísticas oficiales sobre este fenómeno, la metodología para su medición y el presupuesto dedicado a esta política pública que las autoridades ambientales suponen que hoy ya es una política de Estado.³⁸

Con respecto a las cifras de deforestación, cabe decir que no hay un acuerdo preciso, pero que el parecer entre diversos especialistas es que al año la deforestación en México oscila entre 600 000 y 700 000 hectáreas, como mínimo. Esta aproximación obedece, en primer lugar, a que algunos incluyen la extensión cubierta por bosques y selvas, pero no la superficie correspondiente a matorrales, como son las áreas de manglares y de selva seca. Quienes sostienen que deben incluirse los tres contextos naturales consideran que su destrucción afecta a los ecosistemas y la biodiversidad, al margen de que en uno exista mayor flora, fauna y agua, como son los casos extremos de una selva húmeda y un desierto. En segundo lugar, las diferencias respecto a la cobertura de la deforestación anual obedecen también a cuándo se considera que un bosque fue devastado. La Food and Agricultural Organization (FAO) de las Naciones Unidas sostiene que, si 10% de la extensión original del bosque permanece y no hay cambio en el uso de la tierra –agrícola, ganadero o habitacional, entre otros–, entonces no se considera deforestación.

Estas consideraciones nos llevan a la metodología para evaluar el nivel de deforestación en México; si no se contabilizan los matorrales destruidos y las forestas que no han sido dañadas en su totalidad, las hectáreas devastadas disminuyen sensiblemente, de ahí que la FAO considere un menor número de hectáreas destruidas al año y señale que México deja el quinto lugar mundial en la materia y se va hasta el décimo segundo. Esta afirmación contradice a otra entidad de las Naciones Unidas como es el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ya que su director, Enrique Leff, establece que 90% de México está deforestado y, en algunas zonas, el deterioro ambiental es de 95%.³⁹ Ahora bien, la metodología para la medición del daño a los RN vía deforestación es tan paradójica como la que se usa para evaluar la precariedad de los RH. Con anterioridad mencionamos que, de las tres líneas de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), la primera es un insulto a la dignidad, pues reduce a seres humanos a condiciones de sobrevivencia animal sin derechos sociales (ali-

³⁸ Manuel Reed S., titular de la Comisión Nacional Forestal, "dio cuenta de los cambios y logros que [se] iniciaron hace 5 años: el desarrollo forestal como una política de Estado con visión de mediano y largo plazo, la adecuación del marco jurídico y el establecimiento de instrumentos sólidos dedicados a conservar y aprovechar los recursos forestales, son algunos de los grandes cambios en la presente administración". *Ibidem*.

³⁹ *La Jornada*, 27 de julio de 2007, p. 28.

mentación, salud, educación, vivienda) y económicos (salario remunerador, condiciones de trabajo salubres, vacaciones) efectivos, propios de una sociedad del siglo XXI, donde se supone que todos somos ciudadanos.

Así, ambas metodologías convergen y ocultan, la primera, a las miles de familias en pobreza extrema que sobreviven en el nivel del hambre; la segunda esconde los bosques, selvas y matorrales deforestados que al año suman miles de hectáreas. Veamos. La pobreza alimentaria supone que un pobre extremo la supera con 19 y 26 pesos de ingreso personal diario en las áreas rurales y ciudades, respectivamente. De igual forma, un bosque, si después de un incendio subsiste de él 10%, no es contabilizado como devastado, pues el daño no fue total. Parece que se supone que con este porcentaje restante puede subsistir y regenerarse, como también sucede con una familia indigente que sobrevive con ayuda gubernamental para consumir alimentación básica. La metodología oficial presupone igualmente que si la destrucción es de un matorral, por ejemplo, de un desierto con fauna silvestre y cactáceas, este hábitat no cuenta, es "prescindible", no sirve como RN y se puede compensar con la siembra de arbolitos o con la reforestación que es la táctica principal de la estrategia gubernamental en México, que por cierto no alcanza para compensar la deforestación acumulada⁴⁰ y ni siquiera la sucedida durante el sexenio foxista. Veamos este caso.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la reforestación a lo largo del gobierno foxista fue de 954 803 hectáreas, de 2000 a 2005, con un promedio anual de 190 960 arbolitos plantados y, ¡sorpresa!, en 2006 sólo alcanzó la cifra de 14 598, lo que dio un total final de 969 401.⁴¹ Frente a una deforestación anual con un promedio de 400 000 hectáreas (en el supuesto de que los cálculos no gubernamentales sean exagerados), por seis años, nos da un total de 2 400 000 hectáreas. Como se aprecia, no se alcanza a compensar la devastación arbórea sexenal. Pero, a lo expuesto, es imprescindible agregar que los cálculos gubernamentales estiman que 50 % de los arbolitos sembrados no sobreviven, lo que nos daría un total real de 484 700 hectáreas reforestadas. Desproporción enorme entre deforestación y reforestación sexenal. Además, cabe señalar que los árboles en desarrollo no repondrán de inmediato a los árboles adultos ni generarán un ecosistema sino hasta después de cinco años por lo menos. Canadá, Estados Unidos y Europa han impulsado desde hace más de una década amplias campañas de reforestación, pero no adoptan la actitud triunfalista mexicana.

⁴⁰ De 1976 a 1993 México perdió 29 765 km² de bosques, superficie igual a la de Guajalajara, y de 1993 a 2000 perdió 54 306 km² de forestas, equivalente a la superficie de Campeche, World Wildlife Fund, *op. cit.*

⁴¹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional Forestal, *Programa Nacional de Reforestación*, México, 2006.

Ahora bien, frente a la política pública forestal mexicana, centrada en la reforestación a pesar de sus bajos rendimientos reales, pero de altos rendimientos publicitarios, como lo destaca el programa Proárbol del gobierno de Calderón que se supone que hará una gran contribución ¡a la reforestación mundial!⁴² ¿cuáles son las críticas que hacen diversas organizaciones ambientalistas? Considerando que la reforestación por sí sola no revertirá ni revertirá el creciente o al menos permanente proceso deforestador, una sugerencia, entre otras más,⁴³ es que es necesario aumentar el presupuesto de las comunidades rurales propietarias de los bosques, a fin de que hagan un mayor uso sustentable de los recursos maderables y contribuyan al combate de la tala clandestina, a la prevención de incendios y al cuidado de las zonas reforestadas. De los 8 000 ejidos y comunidades forestales (propietarias de 80% de tales recursos), el 30%, o sea, 2 417 ya tienen un plan de manejo forestal sustentable, y son áreas con una deforestación mínima.

Esta iniciativa es necesaria, estratégica, considerando que en las áreas forestales se localiza una población de más de 13 millones de habitantes, la mayoría pobres y pobres extremos. Con toda razón el World Wildlife Fund plantea que la destrucción de un ecosistema es una cadena de empobrecimiento: pérdida de alternativas económicas vía productos maderables y no maderables, y de fauna y flora; pérdida de bienes y servicios ambientales como retención de suelo, producción de oxígeno, fijación de carbono, mantenimiento del ciclo de agua pluvial; pérdidas por inundaciones, deslaves y sequías. En fin, pérdida de biodiversidad y de posibles empleos, y de uso racional de los RH y RN reales y potenciales.

En síntesis, si el objetivo gubernamental hubiese sido aumentar y fortalecer el uso de los RH y RN vía combate estructural a la pobreza y a la

⁴² El PNUMA tiene un plan, "Plantemos para el planeta", cuya meta es plantar mil millones de arbolitos en diez años. Calderón quiere contribuir con una cuarta parte de esa meta mundial mediante la plantación de 250 millones de arbolitos en 2007. Estos cubrirían un total de 250 000 hectáreas que, descontados 30% de los que no sobreviven, darán 125 000 hectáreas realmente reforestadas. Pero lo más alucinante es que pretende que al final del sexenio hayan sido reforestadas tres millones de hectáreas. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, pp. 246-247.

⁴³ Otras más son, primera, que las acciones contra la tala y tráfico ilegal de madera no descansan en operativos sorpresa sino en labores de inteligencia y vigilancia permanente, pues con dichos operativos sólo se captura a taladores de baja jerarquía y campesinos e indígenas pobres y no a los principales responsables. Segunda, que el gobierno en sus compras dé preferencia a la madera producida por dichas comunidades, dado que esos pedidos es muy probable que se surtan del mercado ilegal, ya que la producción ilegal de madera es de entre cinco y siete millones de metros cúbicos, frente a los siete millones de producción legal. Esto permitiría un impulso económico vital a las comunidades rurales, la mayoría con altos niveles de pobreza. Greenpace, *op. cit.*

deforestación como medio de acrecentar el PN, el camino por recorrer pasaría por elaborar nuevas políticas públicas, tanto en lo social como en lo forestal, con mucho mayor presupuesto (el presupuesto de la Conafor pasó de 284 millones de pesos en 2001 a 2 489 millones en 2006, más las aportaciones estatales y de los silvicultores), con una redistribución de las partidas presupuestales donde sean más eficientes y eficaces para el logro de ese objetivo central, y con participación social, hasta ahora inexistente. En realidad, se requieren políticas de Estado⁴⁴ de largo plazo en éstos y otros rubros estratégicos (educación, ciencia, tecnología, etc.), y no de corte sexenal, de acuerdo con la retórica del PND foxista que pretendía impulsar y perfilar a México hacia el futuro, hacia el 2025.

Sin embargo, el impulso retórico se enfrentó con la realidad política y no pasó del 2004 el inicio de la elaboración de la Ley de Seguridad Nacional, donde rápidamente se olvidaron las amenazas a la SN contenidas en el PND foxista. En suma, se fortaleció la visión policiaco-militar de SN, el presidencialismo en la materia y las instituciones del Estado relacionadas con el control interno, como veremos a continuación.

V. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL: REGRESO AL PASADO

El sexto y último eje de la política de *desarrollo social y humano*, es la *confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones*, tiene como objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones de orden natural y social, *ampliar la capacidad de respuesta del Estado*, crear condiciones institucionales que permitan *anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación* [...] que refuercen la *continuidad de los programas sociales*. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Este apartado tiene como fin contrastar la Ley de Seguridad Nacional (LSN) con el PND foxista respecto a la conceptualización de la SN, sus riesgos y las amenazas a que se considera enfrentada. Asimismo, se revisan los supuestos avances que representó la LSN, como son la agenda anual relativa a riesgos y su concepción implícita de SN y la composición del Consejo de SN.

En el tradicional lenguaje gubernamental mexicano, las situaciones estructurales (pobreza, desempleo, corrupción, deterioro ambiental, etc.) o coyunturales (acciones armadas, protestas multitudinarias, inundaciones, sequías, explosiones de gasoductos, hambruna, epidemias o epizootias, etc.) no son catalogadas como amenazas a la SN si no rebasan la capacidad

⁴⁴ Para las características generales de una política de Estado, consultar José Luis Piñeyro, *La seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, *op. cit.*, pp. 15-18.

de respuesta del Estado. Por ello, la sublevación del EZLN no fue vista como una amenaza sino como un riesgo o situación que podía convertirse en amenaza, en la medida en que la confluencia de políticas públicas castrenses (cerco territorial y contención militar), sociales (combate a la pobreza), económicas (generación de empleo temporal y créditos agrícolas) y políticas (negociación y Acuerdos de San Andrés) no funcionara de manera coordinada, sincronizada y efectiva. La misma actitud se repite con la docena de comandos guerrilleros existentes; se dice que están bien localizados y que son reducidos en número, zonas de influencia, base social y acciones bélicas, y que mediante política social y militar se limitan como riesgo, así como en cuanto a que confluyan guerrilla, narcotráfico y pobreza en estados o áreas donde estos tres fenómenos están presentes.⁴⁶ De igual manera, se informa a la opinión pública, ante acontecimientos críticos políticos, sociales o naturales, que no rebasan la capacidad de respuesta estatal.

Con la anterior actitud gubernamental se busca, como en cualquier otro gobierno, dar tranquilidad a la ciudadanía y a los grupos de poder económico, y ganar o mantener la legitimidad si eventualmente se requieran medidas de fuerza o emergencia mayores. En síntesis, la clase gobernante trata de evitar que se etiquete de riesgo o amenaza a la SN cualquier situación estructural o provisional. También se pretende subestimar añejos problemas nacionales e incluso desprestigiar a analistas o periodistas que señalan que algunos de éstos no sólo se mantienen en el tiempo sino que aumentan geográfica y socialmente. En pocas palabras, las autoridades del gobierno y del Estado mexicanos mantienen una actitud preventiva y reactiva de corto plazo, de apagafuegos políticos o ambientales, pero para nada se muestran proactivas y resolutivas, es decir, se conforman con que las situaciones no superen ciertos límites que cuestionen la gobernabilidad política o la estabilidad socioeconómica.

Sin embargo, es muy reducida la visión gubernamental que usa como referente único la superación de la capacidad de respuesta estatal para clasificar un acontecimiento como amenaza a la SN. Otro referente básico es la magnitud del mismo, sin el cual no se puede perfilar la SN, del Estado y del gobierno en turno, con viabilidad de largo plazo y perspectiva democrática. Por ejemplo, la pobreza y la deforestación, ¿hasta cuándo se van a considerar como una amenaza o al menos un riesgo para la SN? ¿Cuándo no sean 55 los millones de pobres (según las estadísticas oficiales, 70 millones, de acuerdo con cifras de académicos) sino 90, de los 104 millones de población total, o cuando desaparezcan del panorama bosques y selvas y queden

⁴⁶ Véase nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "Fuerzas armadas y contraguerrilla rural en México: pasado y presente", *Nueva Antropología*, núm. 65, México, 2005.

en su lugar matorrales y desiertos? Es decir, si bien no toda situación es una amenaza a la SN, como por ejemplo el crimen organizado que normalmente es un problema de seguridad pública; éste, a partir no sólo de cierta bellicosidad frente al Estado sino también de cierta extensión social, política, paramilitar y geográfica se transforma en una amenaza.

Como señalamos en el epígrafe de este apartado, el PND foxista, por un lado, reclamaba una visión integral de política de desarrollo humano y social en su directriz general, lo que da la impresión de que se pretendían soluciones estructurales, y por otro, enfatizaba aquello de la capacidad de respuesta del Estado, de prevención de riesgos y de coordinación frente a problemas sociales, ambientales, etc. Esto es normal, lo criticable es que se quedó en el carácter preventivo y reactivo, y no resolutivo, de los problemas nacionales.

Abordemos ahora el contraste y la contradicción entre el PND y la LSN respecto a la definición de SN y las diferentes amenazas a ella. El primero asienta: "Concebir la seguridad nacional desde una *visión amplia* destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la *población* y que pongan en riesgo la permanencia de las *instituciones* o vulneren la integridad del *territorio*."

La SN aparece aquí como directriz en primer lugar⁴⁶ y, en segundo, como sustento de la seguridad del Estado; no se menciona la seguridad del gobierno en turno, a lo mejor porque Fox o los artífices del PND pretendieron tomar distancia de la histórica manipulación e identidad que el PRI estableció entre SN, seguridad del gobierno y del Estado,⁴⁷ dada la presencia de un partido de gobierno y de Estado por más de 70 años.

Por otra parte, la LSN define y explica que, por SN,

se entienden las *acciones* para mantener 1) la integridad, estabilidad y permanencia del *Estado mexicano* lo que conlleva a 2) la protección de la *nación* frente a las amenazas y riesgos [...] 3) la preservación de la soberanía nacional y la defensa del *territorio*[...] 4) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las *instituciones democráticas de gobierno*[...] 5) el manteni-

⁴⁶ Esta visión jerarquizada de la SN sobre la del Estado se repite en otra parte del PND: "La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del *interés colectivo*, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la *población* y de las *instituciones*", *op. cit.*, p. 127. Énfasis nuestro.

⁴⁷ Así, se estipula de manera categórica: "El *concepto y la práctica* de la seguridad nacional eran *subsidiarios* de la *seguridad del régimen*, a la protección de sus intereses particulares y su permanencia en el poder". Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 133. Énfasis nuestro.

miento de la unidad de las partes integrantes de la Federación [...] 6) la defensa legítima del Estado respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional [...] 7) la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país.

Esta definición de SN invierte el orden de prioridad y destaca primero la seguridad del Estado, entendida como soberanía institucional, territorial y política, es decir, autonomía en el funcionamiento de las instituciones, integridad territorial y federativa y capacidad de toma de decisiones políticas; la SN viene en el segundo lugar, y en cuarto término la seguridad del gobierno, entendida como seguridad del grupo gobernante y de las dependencias gubernamentales con base en el plan de gobierno por instrumentar. Esta definición de SN es de carácter abstracto, normativo, procedimental e institucional, y de ninguna manera concreta, basada en un análisis de la situación que permita establecer un escenario actual y futuro con carácter propositivo y prospectivo frente a riesgos y amenazas. Prevalece una visión estatocéntrica, donde el principio y el fin de las acciones políticas son el mantenimiento de la seguridad del Estado y secundariamente la SN, dado que ésta se subordina a las necesidades de la clase política gobernante y económica dominante, lo que abre la puerta a acciones justificadas como razón de Estado.

Todo lo anterior se refleja de manera más nítida cuando cotejamos las amenazas a la SN presentadas por el PND y la LSN. Dicho plan señala: "Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional, las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y la corrupción." Por el contrario, la LSN identifica como amenazas a la SN actos tendientes a consumir: espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, interferencia extranjera en los asuntos nacionales, impedimentos para actuar contra la delincuencia organizada, quebranto de la unidad de la federación, bloqueo a acciones militares y navales contra la delincuencia, acciones contra la seguridad de la aviación, la navegación marítima, el personal diplomático, las actividades de inteligencia y contrainteligencia, tráfico ilegal de material nuclear, armas químico-bacteriológicas y convencionales de destrucción masiva, financiamiento de acciones terroristas y destrucción de instalaciones estratégicas. Terrorismo, espionaje, intervencionismo, separatismo, armas de destrucción masiva, etc., son las amenazas dominantes en la LSN.

Cabe reflexionar hasta dónde los atentados macroterroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos contribuyeron a este cambio es-

tratégico de amenazas en la LSN y de riesgos en la Agenda Nacional de Riesgos (ANR). Suponer que la obsesión estadounidense antiterrorista y la paranoia por su seguridad fronteriza no influyeron sería no sólo increíble sino ingenuo. Antes de tales atentados, se decía que, con el narcotráfico, la Unión Americana "narcotizaba" la agenda bilateral con México, y hoy, que la "terroriza". Incluso, lo ha pretendido hacer con la agenda de seguridad hemisférica con América Latina en reuniones bilaterales y foros multilaterales.⁴⁸

Al margen del apunte anterior, lo cierto es que prevalece una perspectiva de SN de corte policiaco-militar para el control interno y desaparece la visión integral que apostaba a la solución de problemas del desarrollo económico, social y ambiental sin menospreciar la conservación del orden interno y de las instituciones. O sea, si bien todo Estado busca mantener el orden social y la gobernabilidad mediante una política de seguridad pública que garantice integridad física a las personas y a sus muchas o pocas propiedades a través del ordenamiento jurídico, no significa esto que el orden político, las leyes y las instituciones sean estáticas y que no puedan ser transformadas en función de las necesidades de justicia social y económica que antes los priistas llamaban el interés nacional y ahora los panistas llaman el bien común.

La regresión analítica y política se refleja asimismo en la hechura de la ANR y en la conformación del gabinete de SN. Esta agenda, elaborada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), está conformada y moldeada por una metodología que reproduce parte de las amenazas de la LSN, que ahí son presentadas como riesgos; éstos son: los grupos armados que propugnan cambios sociales y políticos violentos; el tráfico ilegal de personas y la seguridad fronteriza; el crimen organizado vía tráfico ilegal de drogas, armas, mercancías, personas y el terrorismo de grupos extranjeros. Además, en esta ANR se reconoce implícitamente la usurpación de funciones del Cisen al actuar como agencia gubernamental y no de Estado, pues se informa que dicha agenda, que es el documento rector del Cisen, incluye como uno de sus valores tutelados las [reformas estructurales], las cuales son un objetivo que "facilitar", dado que "la convergencia entre inte-

⁴⁸ Esto quedó claro en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos celebrada en México en 2003. Sobre las diferentes posturas respecto a la multidimensionalidad de la seguridad hemisférica propuesta por la OEA, consultar José Luis Piñeyro, "Seguridad hemisférica: continuidades y cambios", en Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM, 2004.

reses particulares legítimos y el interés nacional es la clave del éxito de las políticas de Estado incluyentes y de largo plazo".⁴⁹

Los intereses empresariales o privados son legales, no necesariamente legítimos, dada la enorme concentración del ingreso y la riqueza prevaleciente en el país. Por lo tanto resulta temerario plantear la coincidencia entre tales intereses y el interés de la nación, además de que no corresponde al Cisen promover tales reformas; ésta es atribución de los partidos políticos representados en el Congreso, los que discuten, modifican o aprueban cambios legislativos. Igual de importante es cuestionar si el Cisen espía a las fuerzas sociales y políticas, entre otras, a los propios pequeños y medianos empresarios que se oponen a reformas como la fiscal y la energética. A propósito de ilegalidad o al menos irregularidad, es menester mencionar que la ANR no incorpora gran parte de las amenazas contenidas en el PND de Fox, mismo que la LSN señala que debe ser tomado en cuenta.

En lo referente a la integración del Consejo de SN, éste lo componen los titulares de algunas secretarías de Estado (Defensa Nacional, Marina, Gobernación, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores y Función Pública), más los titulares del Cisen, de la Procuraduría General de la República y del Ejecutivo federal, este último como presidente del consejo. No están incluidas, por ejemplo, las secretarías de Desarrollo Social y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pese a que pobreza y deforestación son amenazas a la SN para el PND foxista. La composición de dicho consejo reconfirma la orientación estrecha de SN prevaleciente. Por último, cabe destacar que tanto el PND foxista como la LSN confunden amenaza⁵⁰ con riesgo. Además, la lista de amenazas a la SN de la LSN contiene una serie de ambigüedades y confusiones legales y conceptuales.⁵¹ Por ello se requiere diferenciar riesgos de

⁴⁹ Zósimo Carnacho, "Facilita el Cisen reformas estructurales", *Contralínea*, núm. 79, mayo de 2007.

⁵⁰ Amenazas son situaciones reales donde existe clara voluntad política de otros estados, de actores no estatales como el narcotráfico o nacionales como asociaciones políticas armadas o no armadas de alterar la estabilidad interna, cuestionar la institucionalidad, la legalidad y la legitimidad y disociar la nación del Estado.

⁵¹ Ambigüedades como "actos contra la seguridad de la aviación, el personal diplomático y la navegación marítima", donde la acción de un pasajero alcoholizado en un avión o de un ladrón que ingresa en una embajada podría catalogarse bajo una perspectiva tendenciosa como amenaza a la SN, cuando de hecho son delitos federales tipificados en el código penal. Otras amenazas más precisas, como "actos tendientes a obstaculizar operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada", depotan confusión pues éstas son situaciones potenciales o riesgos y no situaciones reales o amenazas. O sea, la LSN contiene algunas amenazas que de hecho son riesgos, los que requieren acciones preventivas que eviten la conformación de una amenaza, ante la cual predominan las acciones disuasivas y operativas.

amenazas y elaborar no sólo la ANR sino también la de amenazas, desde un ángulo prospectivo y dinámico, que involucre las facetas preventivas, operativas y resolutivas de los problemas nacionales.

En síntesis, atraviesa a la LSN una visión estatocéntrica o centrada en la seguridad del Estado en lugar de una nacionalitaria o referida a la SN. Es decir, si bien la simbiosis Estado-nación es muy compleja y contradictoria, hay un desequilibrio entre los intereses del Estado como tal (defensa territorial, institucional, soberanía política, legitimidad y legalidad) y las necesidades de la nación respecto de sus intereses vitales de reproducción material y moral.

Por ejemplo, la amplísima pobreza en México es una amenaza a la SN dado que atenta contra la reproducción física y cultural de la nación, pero no es una amenaza sino un riesgo para la seguridad del gobierno y del Estado. Para que se convirtiera en amenaza, se requeriría que una parte considerable de los más de 55 millones de pobres reconocidos oficialmente participaran en los grupos del crimen organizado (traficantes de drogas, migrantes, armas, órganos humanos, mercancías robadas o contrabandeadas, etc.) o en los comandos guerrilleros. Son una amenaza para las instituciones estatales dado que pueden alimentar a dichos grupos o comandos.

Lo cierto es que riesgos que impactan la SN y tendencialmente la del Estado y del gobierno no aparecen en la LSN y no son atendidos para evitar que se conviertan en serias amenazas, como la pronosticada crisis de escasez de agua potable. Igual sucede con la creciente dependencia alimentaria de Estados Unidos vía la importación de granos básicos y la permanente deforestación. Agua, alimentación y aire son vitales para la SN, y Estado que no garantiza a su población acceso seguro a estos insumos no tiene razón de ser, como se ha repetido también hasta la saciedad con respecto a brindar seguridad pública al ciudadano y a sus pocas o muchas pertenencias. Lo anterior, para no mencionar nuestra enorme dependencia alimentaria, comercial, tecnológica y financiera frente a la Unión Americana: situaciones de gran riesgo o vulnerabilidad que pueden convertirse en amenazas, si existe voluntad de ejercer, por ejemplo, el chantaje alimentario o financiero por parte del gobierno del coloso del norte.

Por último, cabe subrayar que la LSN deja abierta la puerta para que un futuro gobierno con base en su PND incluya temas de SN distintos de los del plan foxista de desarrollo. Empero, a los planteamientos de un futuro PND, se requiere agregar enormes dosis de voluntad política colectiva y de

Además, las amenazas son cambiantes y diversas; por ejemplo, el sida para algunos países caribeños es una amenaza a la SN o el narcotráfico para ciertas repúblicas latinoamericanas pero, mientras estén bajo control estatal creciente, serán un riesgo.

liderazgo, y grandes montos de presupuesto público, así como disminuir nuestra dependencia múltiple de la Unión Americana intensificando nuestros nexos con América Latina y Europa, y reactivando la planta industrial y comercial para impulsar el mercado interno, dado su efecto multiplicador en cuanto a generación de empleo, salario, ciencia y tecnología.

REFLEXIONES FINALES

En comparación con los anteriores planes nacionales de desarrollo, el del gobierno de Fox es el de mayor elaboración teórica respecto al concepto de SN; se ubican sus riesgos y amenazas, se rechaza la manipulación que los gobiernos priistas hicieron del término al señalar a la oposición política como amenaza e identificar la SN con los intereses del grupo en el poder; se señala también la necesidad de elaborar una ANR anual, actualizada y creíble, y se reivindica una concepción integral de SN; incluso, con Fox se aprueba la primera LSN en México.

Por desgracia, la retórica del plan foxista no se correspondió con cambios positivos en la realidad social; todas las amenazas mencionadas en el PND se acrecentaron en una espiral de retroalimentación cuyo resultado sexenal fue desastroso, como lo ejemplifican los siguientes indicadores. En primer lugar, la expulsión de 3.2 millones de migrantes a Estados Unidos representó una descapitalización humana de mano de obra calificada e incluso universitaria. Para tener una idea de ésta, cabe mencionar que se calcula que el costo de crianza de una persona de bajo ingreso en Estados Unidos oscila entre los 85 000 y 90 000 dólares;⁵² multiplíquese esta cantidad, como mínimo, por el total mencionado para tener una idea aproximada de la desinversión en RH. En segundo lugar, se agravó el desempleo y la pobreza estructurales. Así, la promesa electoral de generar 1 200 000 empleos anuales quedó en promesa y sólo se crearon 310 000 puestos de trabajo permanentes en seis años. En tercer término, la destrucción ambiental, vía la enorme deforestación anual, nos coloca en el quinto lugar mundial e impacta la cantidad y calidad de agua y aire, así como la soberanía alimentaria frente a Estados Unidos. En cuarto, sucedió un agravamiento del crimen profesional y ocasional que padecemos hoy en 2007, representado por los operativos militares y policíacos de emergencia que impulsa el gobierno de Calderón. Por último, el trato a la oposición política de izquierda por parte del gobierno foxista, especialmente los últimos dos años y durante la cam-

⁵² José Luis Piñeyro, "Migración mexicana: la seguridad nacional de Estados Unidos y México", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 12-13, 2000, p. 190

paña electoral presidencial, fue, al igual que todos los rubros anteriores, trágico; primero, un intento legaloide de desfuero de Andrés López Obrador y, después, la cruda e ilegal embestida presidencial y empresarial mediática que lo presentó como una "amenaza para México".

Cómico, porque Fox al principio pretendió con su lenguaje dicharachero e irreverente desmitificar el ritual y protocolo que envuelve a la figura presidencial y tomar distancia de los gobiernos priistas al pronunciar aquella frase de que el presidente propone y el Congreso dispone, de lo que rápidamente se arrepintió el gobernante de la alternancia y el cambio regresivo. Trágico, porque después de su gobierno la SN se vio más vulnerada desde múltiples dimensiones, la social, la laboral, la ambiental y la alimentaria, así como la seguridad del Estado en el interior, dado el virus de ilegitimidad que transmitió a las instituciones y la ilegalidad con que actuaron algunas, y en el exterior, tal seguridad también se debilitó debido a la disminución de soberanía territorial, política e institucional, por la mayor dependencia comercial, financiera y tecnológica de Estados Unidos y la extranjerización de actividades económicas estratégicas, la injerencia en el funcionamiento de ciertas instituciones estatales y la merma de autonomía del proceso de toma de decisiones políticas. La propia seguridad del gobierno saliente y del entrante se vio disminuida y a la vez estuvo simbolizada por aquella doble ceremonia de toma de posesión presidencial, una nocturna y en secreto y otra diurna en un Palacio Legislativo con un cerco militar. Así terminó el gobierno de la alternancia oligárquica y del cambio regresivo.⁵³

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados de la cuenta pública 2003*, México.
- Audley, John J. et al., *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Washington, D. C., Carnegie Endowment Report, 2004.
- Banco de México, *Ingresos por remesas familiares*, México, 2 de febrero de 2004.
- Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*, reporte núm. 28612-ME, Washington, D. C., 2004.

⁵³ Empero, al menos existió con Fox un planteamiento estratégico; hoy, el PND calderonista sólo menciona la SN desde una óptica restrictiva de tipo preventivo o represivo y carente de políticas de Estado. Véase José Luis Piñeyro, "El PND sin políticas de Estado" y "El PND sin seguridad nacional", *El Universal*, 6 y 20 de julio de 2007, respectivamente.

- Barajas, Gabriela, "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy", *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 1 (167), enero-marzo de 2002.
- Boltvinik, Julio, "Violación oficial de los derechos humanos", *La Jornada*, 11 de octubre de 2002.
- , "De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?", *Descartos*, núm. 23, enero-abril de 2007.
- Caniacho, Zósimo, "Facilita el Cisen reformas estructurales", *Contralínea*, núm. 79, mayo de 2007.
- CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 2005.
- Chauvet, Michelle, "Bioseguridad y seguridad alimentaria: políticas inaplazables", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, UAM, 2004.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005*, nota técnica 01/2006.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Documentos de Investigación, núm. 2, México, Sedesol, 2002.
- Garza, Humberto (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, Colmex / IIESM, 2002.
- Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*, informe de avance 2006, México, 2006.
- Greenpeace, "Proárbol no detendrá la deforestación ni la tala ilegal", boletín 0759, 11 de julio de 2007.
- Gutiérrez, Estela (coord.), *Debate nacional*, tomo I, *México en el siglo XXI*, tomo 2, *Escenarios de la democratización*; tomo 3, *El futuro económico de la nación*, México, Editorial Diana/UNAM/UANL, 1999.
- Piñeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994.
- , "Migración mexicana: la seguridad nacional de Estados Unidos y México", *Estudios Latinoamericanos*, núm. 12-13, UNAM, 2000.
- , "La seguridad nacional del México post-TLC: ¿realidad o proyecto?", *Casa del Tiempo*, núm. 25, México, UAM, febrero de 2001.
- , "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, núm. 166, 2001.
- , "Seguridad hemisférica: continuidades y cambios", en Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM, 2004.
- (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, UAM, 2004.
- , "Fuerzas armadas y contraguerrilla rural en México: pasado y presente", *Nueva Antropología*, núm. 65, México, 2005.
- , *La seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, México, Editorial Pomares Barcelona/UAM Azc, 2006.

- , "La seguridad nacional en los planes de desarrollo: 1980-2007", en Luis Méndez B. (coord.), *Fox: ¿el sexenio del cambio?*, México, UAM, 2007.
- y Gabriela Barajas, "Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre Pronasol", *El Cotidiano*, núm. 71, agosto-septiembre de 1995.
- , Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, 1989.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.
- , *Anexo del sexto informe de gobierno 2006*, México.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, 2007.
- , Presidencia de la República, *Sexto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2006.
- Ramírez Medrano, Raúl, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, 2000.
- Saldívar, Américo, "De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, UAM, 2004.
- Santos Caamal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1996.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Avances y logros 2001-2006 en el sector forestal mexicano", México, 2006.
- , *Compendio de estadísticas ambientales 2006*, México, 2007.
- y Comisión Nacional Forestal, *Programa Nacional de Reforestación*, México, 2006.
- Sedesol, *Oportunidades. Informe de rendición de cuentas 2000-2006*, México, Oportunidades, Sedesol, 2006.
- Vega, Ricardo, *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2001.
- World Wildlife Fund, *Deforestación en México*, [www.http://www.wwf.org.mx/wwfmex/prog_bosques_deforestacion.php](http://www.wwf.org.mx/wwfmex/prog_bosques_deforestacion.php)