

178

**LA SEGURIDAD
NACIONAL EN MÉXICO
DEBATE ACTUAL**

**JOSÉ LUIS PIÑEYRO
COORDINADOR**

México



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



Accapozalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Serie Sociología

LA SEGURIDAD NACIONAL
EN MÉXICO:
DEBATE ACTUAL

SERIE SOCIOLOGÍA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LA SEGURIDAD NACIONAL
EN MÉXICO:
DEBATE ACTUAL

JOSÉ LUIS PIÑEYRO
(COORDINADOR)



...transformando el diálogo por la razón
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

2004

2896379



...transformando el diálogo por la razón
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Doctor Luis Mier y Terán Casanueva

Secretario General

Doctor Ricardo Solís Rosales



Rector

Maestro Víctor Manuel Sosa Godínez

Secretario

Maestro Cristian Eduardo Leriche Guzmán



Director

Licenciado Guillermo Ejea Mendoza

Secretaria Académica

Doctora Susana Núñez Palacios

Jefe del Departamento de Sociología

Doctor Roberto Gutiérrez López

Coordinadora de Difusión y Publicaciones

Maestra Begoña Arteta Gamerdingier

Diseño de portada: Miguel Ángel Sánchez Macías

Primera edición, 2004

Los derechos de reproducción de esta obra pertenecen al autor

© Para la presente edición, Universidad Autónoma

Metropolitana-Azcapotzalco

ISBN: 970-654-955-2

Depósito Legal

Derechos reservados conforme a la ley.

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio
sin el consentimiento de los titulares de los derechos de las obras

Impreso en México / Printed in Mexico

Contenido

<i>Introducción</i>	17
---------------------------	----

Seguridad nacional: metodología, estrategia y prevención de desastres

Metodología de la seguridad nacional

Mario Santos Caamal	43
Marco general	43
Las competencias clave del Estado nacional	45
La corresponsabilidad en la seguridad nacional	51
La metodología de la seguridad nacional	57
La administración estratégica de la seguridad nacional	62
Metodología de la seguridad nacional	64
Conclusiones	66

Metodología de la estrategia y la seguridad nacional

Guillermo Garduño Valero	69
Introducción	69
En torno al método	70
Organización y estrategia	72
El concepto de seguridad nacional	79
Seguridad e inteligencia	86
La estrategia militar	88
Consecuencias del 11 de septiembre de 2001	94

CONTENIDO

Hacia una nueva noción de la estrategia	95
El contexto	96
Hacia nuevas propuestas	97
Problemas estratégicos de la transición política	103
Bibliografía	105
 <i>Marco conceptual para el estudio de los desastres</i>	
Mario Garza Salinas	107
Bibliografía	120
 Seguridad nacional: estrategia de defensa norteamericana y terrorismo	
 <i>La estrategia de defensa de la administración Bush</i>	
Ana Teresa Gutiérrez del Cid	123
La nueva política exterior estadounidense	123
La doctrina Bush	125
Una nueva Guerra Fría	129
Zbigniew Brezezinski y el 11 de septiembre	130
La economía mundial y la necesidad de los conflictos bélicos	133
Una política militar utópica	134
Estados Unidos y el orden internacional después del 11 de septiembre	136
Iraq y la doctrina Bush	138
El proyecto del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos y su relación con el Congreso	143
Proyecto de la estructura ejecutiva	145
La guardia costera estadounidense	146
Proceso de intercambio de información entre la CIA, el FBI, la Agencia de Seguridad Nacional y el Departamento de Seguridad Interna	147
El Congreso y el DHS	147
Funciones operativas antiterroristas del DHS y uso de la fuerza militar	149
Uso de la fuerza militar dentro de Estados Unidos	150
Conclusiones	151

CONTENIDO

<i>Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina</i>	
Darío Salinas Figueredo	155
Introducción	155
El fenómeno del terrorismo y una paradoja	156
Algunas perspectivas conceptuales para la discusión	157
La configuración del poder global	163
América Latina ante la "nueva" hegemonía	166
Observaciones finales	171
Bibliografía	173

Seguridad nacional: la política exterior, el desarme y la opción de la Cuenca del Pacífico

México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002.

Una visión panorámica

José Luis León Manrique	177
Introducción	177
Los insumos	178
Los productos	179
Los periodos	180
El juridicismo defensivo (1945-1970)	181
El activismo revolucionario (1971-1982)	187
El repliegue relativo (1982-1990)	193
El activismo liberal (1990-2000)	199
La política exterior de la alternancia (2000 a la fecha)	204
A manera de conclusión: la política exterior de México en el espejo del tiempo	208

*La seguridad nacional ante los compromisos de México
en materia de paz, desarme y seguridad internacional*

Guadalupe González Chávez	213
Cambio de entorno internacional	214
Compromisos sobre desarme y seguridad internacional	218
Nivel de cumplimiento	224
Debilidades actuales	227
Riesgos para la seguridad nacional	229

CONTENIDO

Reflexiones y propuestas finales	231
Apéndice	235
<i>El ascenso geoestratégico de la Cuenca del Pacífico</i>	
Alfredo Romero Castilla	239
La formación de las relaciones transpacíficas.....	241
La transformación histórica de Asia	245
El auge del Pacífico y sus implicaciones geoestratégicas	262
Seguridad nacional: la soberanía, la política de desarrollo económico y las finanzas públicas	
<i>Política económica y seguridad nacional</i>	
Rosa Albina Garavito Elías	273
Introducción y conceptos básicos	273
La soberanía, la seguridad nacional y la experiencia de desarrollo económico en México	281
Un modelo de crecimiento suficiente, estable e incluyente	283
Control de recursos estratégicos	284
Relación de independencia con el exterior	286
Integración social del proceso productivo y control corporativo	288
La crisis del modelo de desarrollo estabilizador	291
El neoliberalismo, ruptura del pacto social	293
A manera de conclusión	307
Bibliografía	308
<i>Las funciones de las finanzas públicas y su relación con la seguridad nacional en México</i>	
Ernesto Turner	311
La asignación o suministro de bienes públicos	311
La defensa como bien público	312
Desarrollo y seguridad nacional	316
Seguridad nacional y empleo.....	318
Estabilización, finanzas públicas y seguridad nacional ...	322

CONTENIDO

Seguridad nacional, desestabilización y crisis económica en los años setenta	323
Seguridad nacional, desestabilización y crisis económica en los años ochenta	328
Evolución y estructura de los ingresos del gobierno federal	337
Evolución y estructura de los gastos en México: 1980-1990	341
Ingresos y gastos	348
La deuda pública total	350
La deuda oficial y la deuda oculta	351
Reflexiones finales	352

Seguridad nacional: la política social y pobreza, migración ilegal y militarización

<i>Política social y seguridad nacional</i>	
Sara Gordon Rappoport	357
Introducción	357
Componentes y aspectos fundamentales de la relación entre seguridad nacional y política social	359
La política social del régimen nacionalista revolucionario	363
Crisis y reforma económica y social. La políticas social ...	374
Las reformas	378
Focalización, programas y actores	381
Las medidas y los programas descentralizadores	389
La estrategia de política social de Vicente Fox	394
Reflexiones sobre política social y seguridad nacional	397
Bibliografía	400
 <i>Seguridad nacional y migración internacional de México a Estados Unidos</i>	
Juan Manuel Sandoval Palacios	403
Introducción	403

CONTENIDO

Militarización de la frontera entre México y Estados Unidos <i>versus</i> inmigración indocumentada, narcotráfico y terrorismo	405
De la operación "Hold-the-line" en 1993, a los acuerdos sobre "Fronteras Inteligentes" en 2002	411
La política migratoria el gobierno foxista, ¿"made in USA"?	416
A manera de conclusión	424
Bibliografía	426

Seguridad nacional: sustentabilidad económica, seguridad alimentaria y transgénica

De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica

Américo Saldívar Valdés	435
Presentación	435
Del desarrollo a la sustentabilidad	436
Primera hipótesis	437
Segunda hipótesis	440
Tercera hipótesis	442
Cuarta hipótesis	446
Quinta hipótesis	448
Conclusiones	450

Bioseguridad y seguridad alimentaria: políticas inaplazables

Michelle Chauvet	453
Introducción	453
Las políticas alimentarias	454
Bioseguridad, deterioro ambiental e inocuidad alimentaria	458
Reflexión final	461
Bibliografía	463

Impactos sociales de la biotecnología agrícola en México: los cultivos transgénicos

Yolanda Massieu Trigo	465
Contexto general	465

CONTENIDO

Impactos de la biotecnología en la agricultura	469
Bibliografía	480

Anexos

Electricidad y seguridad nacional:

propuestas para la restructuración del sector eléctrico nacional

José Luis Manzo Yépez	485
Introducción	485
Suministro eléctrico: ¿asunto de seguridad nacional	486
La prestación del servicio público de electricidad es una obligación ineludible del Estado mexicano	487
La privatización total del sector eléctrico es perjudicial para los consumidores	488
Propuestas para la restructuración del sector eléctrico	491
La participación del capital privado en generación eléctrica es bienvenida, pero en forma acotada y con reglas claras y precisas	493

Estados Unidos: libre comercio e integración energética subordinada

José Luis Manzo Yépez	497
Situación energética de Estados Unidos	497
Los contratos de servicios múltiples: apertura total del sector petrolero mexicano a empresas extranjeras	503
Hacia una verdadera cooperación energética continental	516

Presentación

PARA LA PUBLICACIÓN de este libro colectivo, se contó con el decidido y entusiasta apoyo del Profesor Guillermo Ejea Mendoza, Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Azcapotzalco. Asimismo, se recibieron todas las facilidades posibles y con gran generosidad de la Profesora Begoña Arteta Gamedinger, Coordinadora de Difusión y Publicaciones de dicha División y del Profesor Roberto Gutiérrez López, Jefe del Departamento de Sociología. A todos, mi mayor agradecimiento personal y reconocimiento profesional.

Los ensayos aquí reunidos, son producto del diplomado de posgrado "Seguridad nacional: actualidad y prospectiva" realizado bajo mi coordinación y con los auspicios de la Universidad Iberoamericana. El mismo contó con el valioso apoyo de Guadalupe Hernández Daza quien fungió como mi asistente y a la vez fue cursante de dicho diplomado. Agradezco su seriedad y eficiencia, tanto por la paciente atención brindada a los estudiantes y a los conferencistas como por la grabación de las exposiciones de los mismos.

Agradezco también la desinteresada colaboración del conjunto de colegas universitarios que hizo posible esta obra colectiva. Esperamos sirva como contribución para iniciar un debate público, hasta ahora pospuesto por múltiples razones, sobre una problemática de la mayor importancia para el futuro del Estado nación mexicano.

JOSÉ LUIS PIÑEYRO
México D. F., diciembre de 2003

Introducción

*José Luis Piñeyro**

EL LIBRO QUE PRESENTAMOS aborda una problemática muy poco estudiada por las ciencias sociales de México: la seguridad nacional, tema que aquí se enfoca desde una perspectiva multidimensional e interdisciplinaria, es decir, por un lado se tratan aspectos de carácter teórico-conceptual, coyuntural interno e internacional, económico y financiero, alimentario y ambiental, entre otros, y por otro lado confluyen especialistas en sociología militar, sociología política, economistas políticos, internacionalistas, ambientalistas y biotecnólogos de distintas universidades mexicanas.

Hilo conductor de todos los trabajos aquí reunidos es el carácter integral de la seguridad nacional, pues no se conceptúa bajo un restringido enfoque analítico de tipo policiaco militar, sino como concepto global que abarca el desarrollo económico-social incluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa, concebidos como bases imprescindibles de dicha seguridad. La apuesta académica es contribuir a la articulación de esta triada y superar el mantenimiento de un injusto orden social, un excluyente crecimiento económico exportador, una desesperanzadora gobernabilidad política y una creciente subordinación frente a Estados Unidos.

El objetivo central del presente texto colectivo es contribuir a llenar el enorme vacío teórico y analítico sobre el estudio de la

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

seguridad nacional mexicana desde una perspectiva integral, es decir, multifacética y complementaria. No existen, conviene recordar, más de cuatro textos colectivos¹ y una docena de artículos dispersos sobre la problemática en cuestión, y por otra parte cabe señalar que en el lenguaje político cotidiano y en el discurso gubernamental aparece y desaparece dicho concepto de acuerdo con la coyuntura social, la necesidad de justificar decisiones de política interna y externa, y las apreciaciones contenidas en el plan de desarrollo del respectivo gobierno federal.

Ahora bien, la absoluta falta de acuerdo político (en parte también conceptual) sobre las situaciones sociales que pueden ser o no riesgos o amenazas a la seguridad nacional mexicana es una constante histórica que obedece en gran parte a dos situaciones estructurales. La primera responde al carácter presidencialista y autoritario del régimen político en el que, históricamente, quien ha definido lo que se entiende por seguridad nacional es el ejecutivo federal en turno, y en el que los secretarios de Estado en sus declaraciones públicas sólo repiten el discurso presidencial o plantean generalidades al respecto. La segunda cuestión obedece a las múltiples presiones de Estados Unidos para incorporar aún más al país a su esquema de seguridad nacional según sus intereses, objetivos, retos y peligros, y a la reticencia de los distintos gobiernos priistas por mantener una variable distancia frente al mismo.

¹ Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1989; Sergio Aguayo Quezada, "Un concepto de seguridad mexicana para la década de los noventa", en Jordan Roett, *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1998; José Luis Piñeyro (coord.), "Seguridad y soberanías nacionales en América Latina", *Sociológica*, núm. 25, 1994; José Luis Piñeyro (coord.), "La seguridad nacional en México", *El Cotidiano*, núm. 71, 1995; Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997; James Rochlin, *Redefining Mexican "Security": Society, State and Region under NAFTA*, Boulder-Londres, Lynne Rienner, 1997; Grupo Consultor Interdisciplinario, "La seguridad nacional de México", *Carta de política mexicana*, México, núms. 158-162, 1997. Véase los números monográficos: "Seguridad nacional", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998; y "Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000. Asimismo, Agustín Maciel, (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003.

INTRODUCCIÓN

Hoy, en pleno proceso de transición política y reforma del Estado en México, resulta imprescindible e impostergable comenzar a abrir espacios para el debate académico con los diversos actores institucionales y agrupaciones de la sociedad civil sobre el tema de la seguridad nacional. En el ámbito político y legislativo se ha afirmado de manera reiterada, con todos los matices de cada caso, que hay decisiones centrales por tomar que tienen una estrecha relación con el futuro de la nación y el Estado mexicanos. Afirmación certera que tiene que ver con el porvenir de la seguridad nacional, la del Estado y la del gobierno en turno. No es suficiente tal reconocimiento, sin embargo, mientras no se establezcan de forma pública y consensuada los intereses y objetivos vitales nacionales, los medios o tácticas para la consecución de los mismos y el tipo de nexos y acuerdos con el exterior, principalmente con Estados Unidos. Reiteramos, el libro pretende aportar ideas y propuestas al ineludible debate público, si es que se pretende dar contenido y orientación democrática a la seguridad nacional, la transición política y la reforma del Estado en curso.

La división de la obra obedece a un criterio que intenta ser pedagógico y provocador, y que al mismo tiempo se mueve de lo teórico abstracto a lo concreto nacional e internacional coyuntural y estructural, de inmediatez y de porvenir, a fin de responder a algunas de las carencias mencionadas. La primera parte introduce el imprescindible método y los conceptos básicos para contribuir a la polémica pública. El segundo apartado es una muestra de las directrices estadounidenses dominantes en el contexto de regionalización en el que interactúa nuestro Estado-nación. La tercera división temática quiere aportar luz sobre los caminos e iniciativas de la política exterior mexicana y las opciones geopolíticas frente al bilateralismo con Estados Unidos, como la de la Cuenca del Pacífico, entre otras. En la cuarta se señala el intrincado entramado entre economía y política y su indudable efecto en diversos rubros de la soberanía nacional. La quinta parte destaca las acciones del Estado mexicano para apuntalar la cohesión social y el impacto de la pobreza y la migración ilegal en la misma, fenómenos que influyen en el contacto con el poderoso vecino del norte. En la sexta y última, se perfila la viabilidad econó-

mica nacional desde la perspectiva de la autosuficiencia alimentaria y la sustentabilidad agrícola y ecológica actual y futura.

Como coordinador de este esfuerzo colectivo debo destacar, antes de presentar los ensayos que componen el libro, que las líneas anteriores subrayan los porqués de esta obra y su pertinencia académica y política.

La temática de la seguridad nacional ha sido abordada desde diversas perspectivas analíticas, referidas al lugar específico que ocupa cada Estado-nación dentro del escenario mundial: desde las visiones de las grandes potencias, pasando por las medias y las emergentes, hasta por aquellas entidades estatales subordinadas dentro de un bloque económico, político y militar regional, y las que guardan dependencia informal en una área de influencia. México se encuentra en el primer caso debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el resto de América Latina en el segundo, con excepción de los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Desde otra perspectiva, resulta pertinente apuntar que son cuatro los conceptos centrales que circundan al de seguridad nacional. El primero es el de poder nacional y su composición; el segundo, la secuencia progresiva de las aspiraciones, los intereses y los objetivos nacionales, que van de lo más general a lo particular; el tercero, los retos potenciales y amenazas reales, internos y externos, a dicha seguridad; y por último, el uso del poder nacional por parte de una sociedad y un Estado determinados, articulados mediante un gobierno nacional y en un cambiante, complejo, inestable e impredecible entorno internacional.²

Antes de abordar tales conceptos, resulta imprescindible hacer ciertas precisiones sobre el concepto central. Después de una revisión de decenas de definiciones sobre seguridad nacional, resaltan al menos tres deficiencias básicas.³ La primera es que algu-

² Sobre tales características, consúltese el libro colectivo de José Luis Valdés y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto: Estados Unidos después de la crisis de septiembre*, México, UNAM, 2002.

³ Así se observa en la recopilación hecha por el general Gerardo Clemente Vega (actual secretario de la Defensa Nacional del gobierno del presidente Fox), quien apunta 52 concepciones de seguridad nacional, que van desde la estadu-

nas sólo incluyen amenazas de carácter externo o interno, y cuando incorporan ambas, no diferencian entre las potenciales y las reales, entre un reto y una amenaza. La segunda limitación radica en que no se señala si la definición obedece a una situación socioeconómica y política que se debe mantener o defender, o si es un proyecto a realizar por la nación y el Estado respectivos.

La última restricción radica en que se confunde la seguridad de la nación, la de las instituciones del Estado y la del gobierno nacional en turno, definiciones que pueden coincidir o no a lo largo del tiempo o en una coyuntura crítica dada. Un proceso de desarrollo económico autosustentable, y social y políticamente incluyente, sería el primer caso; el segundo, una invasión militar o una catástrofe natural que cimbrara las tres dimensiones de la seguridad. En ambos casos, la legitimidad del Estado y el gobierno frente a la nación resulta crucial para evaluar el grado de convergencia de dichas dimensiones.

Por lo anterior, damos nuestra definición de seguridad nacional a manera de guía analítica y como un intento de subsanar las deficiencias mencionadas. Entendemos por seguridad nacional una situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tiene garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto futuro o como una realidad *de facto* que haya que mantener y defender. Por “necesidades básicas” entendemos los estándares de vida (alimentación, educación, etc.) propuestos por diversos organismos de la Organización de las Naciones Unidas, como la UNESCO y la FAO, entre otros.⁴

nidense, pasando por la soviética, hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema. Gerardo Clemente Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, Sedena, 2000, pp. 67-77.

⁴ José Luis Piñeyro, “La seguridad nacional del México post TLC: ¿realidad o proyecto?”, *Casa del Tiempo*, México, núm. 25, 2001.

Sin embargo, el uso y contenido de la concepción de seguridad nacional dependerá de la situación concreta bajo análisis y de una determinada correlación de fuerzas político-sociales (e incluso militares) y de la concepción que se tenga de nación, Estado, gobierno, clases y sectores sociales, desarrollo económico y democracia, entre otras categorías analíticas. También cabe destacar que el recorrido metodológico propuesto va de la A (el Poder Nacional), a la B (las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales), a la C (la ubicación de los retos y las amenazas y enemigos), a la D (la articulación nación-gobierno-Estado), como secuencia analítica que va de lo más amplio a lo más específico. Este último nivel analítico consiste en la manera como dicha articulación usa el poder nacional para impulsar los intereses de ciertos sectores y clases sociales en detrimento de otros, y los criterios con que se utilizan los recursos naturales y se establecen alianzas internacionales con otros estados y acuerdos con distintas organizaciones internacionales.

Precisamente a partir de ese momento la seguridad nacional adquiere carne y hueso económico-social y movimiento político. Aquí apenas empieza el análisis de la seguridad nacional, del gobierno y del Estado de carácter micro (política financiera, social, militar, etc.) o macro (articulación de algunas de ellas) para el caso de México o de cualquier Estado-nación.

Resulta pertinente aclarar que las siguientes notas pretenden servir de guía de lectura y reflexión para algunos de los textos que componen este volumen. Obviamente se piensa en el caso mexicano y, por tanto, los ejemplos reflejan situaciones potenciales o reales del mismo. Los conceptos enumerados se simplifican al máximo, ya que no se trata de hacer una exposición de gran rigor teórico y metodológico, sino de que sirva al lector no especializado para pensar e imaginar escenarios actuales o potenciales. Intenta ser pedagógica y a la vez provocadora, pero de ninguna manera agota los distintos elementos que conforman una estrategia de seguridad nacional.

La secuencia del A, B, C y D antes mencionada aparece de forma explícita o implícita en cualquier estrategia de seguridad nacional en las diversas vertientes interpretativas. El punto A,

entendido como el Poder Nacional (PN), se estructura de varias maneras. En los ámbitos académicos militares se concibe como la suma del campo social + el campo económico + el campo político + el campo militar.⁵ Sin embargo, consideramos más gráfica, comprensible y concreta otra forma de sumatoria similar. Así, el PN es igual a Recursos humanos reales y potenciales ($Rhr+p$) + Recursos naturales reales y potenciales ($Rnr+p$) + Poder adquirido (Pa).⁶ Por Rhr entendemos el grado de 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 a futuro desarrollarán sus capacidades productivas, de servicios y científicas gracias a cursos de capacitación laboral, de actualización de conocimientos, de incorporación de técnicas productivas modernas, a seminarios y congresos científicos y técnicos, 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 previo y riguroso ejercicio de contabilidad de los mismos. Para el caso de México, por ejemplo, los conforman las reservas probadas de petróleo, gas natural, minerales, maderas,⁷ agua potable, peces y mariscos,⁸ etc. Los Rnp se refieren a los que

⁵ Para apreciar los distintos desgloses de responsabilidad institucional y social del concepto de poder nacional, véase Vega, *op. cit.*, pp. 172-255, y Mario Santos Caamal, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1996, pp. 35-70, así como el ensayo del mismo autor incluido en este libro.

⁶ Vega, *op. cit.*, p. 80.

⁷ Un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló que nuestro país no tiene un inventario preciso de la riqueza forestal. Angélica Enciso L., "Desconoce México su potencial de especies forestales, revela un estudio de la OCDE: señala carencia de una legislación que regule el uso sustentable de recursos genéticos", *La Jornada*, 14 de diciembre de 2003, p. 13.

⁸ En 1982, hace poco más de veinte años, no se conocía con precisión el tamaño del territorio insular nacional debido a que los expertos no se ponían de acuerdo sobre lo que era una isla y un islote; por supuesto, tampoco se conocía la dimensión de las riquezas naturales en dicho territorio. Véase Alejandro Yáñez Arancibia, "Usos, recursos y ecología de la zona costera", *Ciencia y Desarrollo*,

están siendo sujetos a exploración y prospección para determinar su cuantía y calidad; algunos son de difícil aproximación, como los bancos de peces, otros de polémica determinación, como el petróleo y el gas natural, y otros energéticos, como la energía hidroeléctrica, la eólica y la solar.

El *Pa* se obtiene por medio de la firma de acuerdos, convenios y tratados de tipo múltiple, como son los de carácter comercial, científico, antidrogas, militar o educativo, a través de intercambios en principio, que potencian la planta productiva, científica, laboral, o bien la soberanía política territorial frente a otros estados o actores no estatales, como el narcotráfico internacional. El primer caso se da a través del intercambio de múltiples bienes y servicios, de becarios de diversas especialidades, de experiencias laborales, etc.; el segundo, de información confidencial, cooperación policiaco-militar, acciones conjuntas para resguardar la integridad política territorial frente a retos o amenazas representados por otros estados o actores no estatales, como el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, de personas-migrantes, niños, mujeres y órganos humanos.

México es el campeón mundial en la firma de convenios, acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales de todo tipo. Empero, el "tratado madre de todos los tratados", a no dudar, es el TLCAN, signado en 1994 con Estados Unidos y Canadá. Obviamente, se firmó para fortalecer el poder nacional según la visión estratégica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. A casi 10 años de establecido, todas y cada una de las apuestas estratégicas del presidente supuestamente modernizador de México, están por verse. Los beneficios no han llegado al grueso de la población, ni en

núm. 43, marzo-abril de 1982; Jorge A. Vargas, "Un patrimonio olvidado: nuestras islas", *Uno más Uno*, 11 de marzo de 1981, p. 8; Jorge A. Vargas, Página Uno, "Federalización a la vista: territorio insular", *Uno más Uno*, 20 de diciembre de 1981, p. 5. Es de suponer que la situación no ha cambiado radicalmente, considerando que la Secretaría de Marina ha expresado de manera reiterada que no cuenta con naves suficientes para resguardar el territorio insular y realizar investigaciones oceanográficas, y que la Secretaría de Turismo también ha declarado que dicho territorio no ha podido ser explotado debido a la falta de infraestructura y desconocimiento del mismo.

mejores salarios, capacitación laboral, incorporación de tecnología de punta, fortalecimiento de la planta industrial, comercial, de servicios y agrícola, ni tampoco en un mejor uso de los diversos recursos naturales. En suma, no se fortalece el poder nacional para, valga la redundancia, tener el poder de ingresar al primer mundo desarrollado, según la falsa promesa salinista.⁹

No haremos un recuento de los daños provocados al poder nacional, sólo diremos que frente a Estados Unidos¹⁰ ha aumentado enormemente la dependencia comercial, financiera, tecnológica, alimentaria, energética, política y militar del Estado-nación mexicano, e igualmente nuestro subdesarrollo, según índices nutricionales, educativos, de desigualdad social y regional. En fin, ha ocurrido una mayor polarización social y económica. Hay mucha mayor debilidad o vulnerabilidad interna y externa del Estado-nación mexicano, manifestada en el interior por una creciente falta de cohesión social frente a las instituciones del Estado y del gobierno del cambio regresivo, el de Fox, en el que proliferan la criminalidad, la drogadicción, el narcotráfico, la apatía política y el abstencionismo electoral, y en el exterior por una obvia subordinación de la economía mexicana a la reactivación de la estadounidense, vía aumento o decremento de los ingresos del comercio, inversiones externas con aval de las corredurías de bolsa, préstamos condicionados por los organismos financieros internacionales, millonarias divisas de la migración legal e ilegal, el turismo y la exportación petrolera con el poderoso vecino del norte.

Este plano A, el poder nacional, equivale a lo que Gramsci llamó *correlaciones de fuerza económicas*, en el que el investigador o analista hace un recuento estadístico o fáctico del grado de desarrollo de las fuerzas productivas, y su subjetividad es mínima,

⁹ Una evaluación crítica, empírica y teórica de la seguridad nacional salinista aparece en José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, México, núm. 138, 1994. Asimismo la hicimos con Zedillo, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, México, núm. 189, 2001. El mismo ensayo aparece en el libro colectivo de Humberto Garza (ed.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, Colmex/Itesem, 2002.

¹⁰ Un reciente estudio financiado por el Carnegie Endowment es bastante ilustrativo sobre el particular. John J. Audley (ed.), *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Washington, 2003.

dado el carácter casi contable y aséptico del inventario de los recursos humanos y naturales reales y potenciales.¹¹

Obviamente, los siguientes pasos analíticos que abordaremos conllevan una carga subjetiva creciente, pues poco a poco se acercan a lo político concreto y pretenden responder a preguntas clave de la ciencia política y de la sociología: el quehacer, cómo y para quién de la seguridad nacional. Esto es, qué instituciones del Estado y organizaciones del gobierno se privilegian, qué clases sociales predominan en la estrategia de seguridad nacional y cuáles son dominadas, todo como planteamiento general de investigación para comenzar un análisis concreto sobre la temática.

Pasemos ahora al plano B de cualquier estrategia de seguridad nacional: la delimitación de los retos, amenazas, enemigos y aliados de la misma. Un reto es aquella situación real que potencialmente puede convertirse en amenaza para la seguridad nacional, del gobierno y del Estado, como es el caso de la pobreza masiva que vive el país. Los cinturones de miseria urbana y rural atentan contra la reproducción física y moral de amplios sectores de la nación por un lado, y por otro, ponen en entredicho la legitimidad de las instituciones estatales debido a distintas manifestaciones y acciones, armadas o no armadas, de organizaciones de la más diversa índole política (partidos nacionales o regionales, sindicatos de industria y ramo económico, agrupaciones gremiales, comunales, ejidales, etc.), composición social (trabajadores industriales, de servicios, comercio, campesinos, indígenas, estudiantes, profesores normalistas y universitarios, etc.) y demandas (económicas, culturales, de género, de etnia, etc.). Asimismo, cuestionan los órganos y programas gubernamentales de combate a la pobreza, de seguridad social, de política financiera, de privatización de los recursos nacionales energéticos, etc., y pueden dirigirse exclusivamente al gobierno nacional en turno o al conjunto de instituciones del Estado. Esto último plantearía una crisis de legitimidad sistémica, o al menos un proceso de descomposición sociopolítico agudo.

¹¹ Véase Antonio Gramsci, "Análisis de las correlaciones de fuerza", en *Maquiavelo, el Estado y la política*, México, Juan Pablos, 1980.

INTRODUCCIÓN

Las amenazas son situaciones *de facto* que denotan una clara voluntad política de diferentes actores estatales o no estatales de atacar contra la seguridad nacional, estatal y gubernamental. El narcotráfico nacional e internacional, como actor no estatal que genera focos crecientes de drogadicción entre la población, atenta contra la salud y la seguridad públicas, y al adquirir cierta dimensión social se convierte en un problema de seguridad nacional. También ocurre que el narcotráfico, al realizar actividades económicas y paramilitares que generan empleo, contribuye a mantener servicios médicos y asistenciales que le dan prestigio y base de apoyo social, de manera que al alcanzar cierta magnitud territorial y política cuestiona a las instituciones del Estado, como las de salud, las policíacas y las militares, entre otras. La seguridad gubernamental se pone en entredicho porque se cuestiona el plan de desarrollo nacional, en el que para el caso de México, al menos desde hace dos sexenios, se establece que dicho fenómeno sociopolítico es una amenaza, además de que según convenios bilaterales y multilaterales, el gobierno mexicano tiene el deber de combatirlo.

Así, cuando se habla de amenazas o peligros se alude a enemigos del proyecto de seguridad nacional respectivo. En México, el narcotráfico constituye una amenaza a nuestra seguridad como nación, Estado y gobierno, tal y como se define en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Vicente Fox. Para combatirlo, el gobierno recurre a las instancias institucionales propias y al apoyo de otros estados (principalmente Estados Unidos) mediante convenios de cooperación y colaboración en intercambio de información, suministro de adiestramiento, equipo policiaco-militar, etc. Empero, cuando bajo el manto del narcotráfico se incluyen movimientos campesinos, indígenas, ecologistas, e incluso armados (como antes bajo el comunismo durante la Guerra Fría), sirve para esconder la razón de Estado y justificar las acciones del gobierno en turno, por lo general carente de legitimidad social amplia y de respeto a la legalidad vigente.

El escalón C de un esquema de seguridad nacional está conformado por una sucesión de aproximaciones de lo más genérico a lo más concreto. Va de las aspiraciones a los intereses y de allí a

los objetivos nacionales. Existen múltiples definiciones de los anteriores conceptos, y tampoco aquí hay un consenso académico sobre los mismos. Recuperamos, parcialmente, definiciones sobre el particular, ya que las consideramos las más apropiadas. Por "intereses nacionales" se entiende: "los anhelos y deseos colectivos, consecuencia de las necesidades *vitales*, materiales y espirituales *de toda la nación*. El interés nacional le da a la acción del Estado la debida *cohesión y permanencia*. Sin su identificación o precisión la acción estatal desembocará inevitablemente en la *improvisación*. Su concreción encuentra en cada sociedad, en *cada Estado*, una formulación peculiar y *específica*".¹²

Cabe hacer algunas precisiones y dar algunos ejemplos para el caso mexicano. Resulta evidente que el general Edgardo Mercado Jarrín está señalando el carácter dinámico o cambiante, y a la vez particular, de los intereses nacionales, así como su carácter universal. Es decir, si bien cada nación, según su grado de desarrollo económico social y régimen político, tiene necesidades concretas a satisfacer (vivienda, educación, alimentación, atención médica, seguridad pública, etc.), nuestras diferencias respecto a las del vecino del norte son abismales, y ahí está lo específico; pero también se reconocen como universales, si se considera que cualquier nación tiene derecho a sus aspiraciones sociales, económicas y políticas por igual, es decir, si no se parte de que algunos pueblos, naciones, razas o etnias son superiores o inferiores; de esta manera se evita caer en visiones racistas o culturalistas y se reivindica lo universal de la seguridad nacional.

La definición reproducida también apunta la importancia de la sensibilidad del aparato estatal para ubicar dichas aspiraciones y evitar caer en estrategias "sobre la marcha" y sin proyección a largo plazo. El México de los últimos veinte años es un clarísimo ejemplo de la creciente distancia entre las necesidades de las cla-

¹² Edgardo Mercado Jarrín, "Las doctrinas de seguridad y las fuerzas armadas en Latinoamérica", en José Thiago Cintra (ed.), *Estudios del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos*, México, núm. 13, 1987, p. 9. El general Mercado fue miembro de la junta militar que gobernó el Perú de 1968 a 1972 y es uno de los principales ideólogos de lo que se llamó el *populismo* o *progresismo militar*. Las cursivas son nuestras.

ses y sectores sociales mayoritarios de la nación y las respuestas mínimas de las instituciones del Estado, como lo muestran variados estudios desde las más diversas disciplinas y enfoques analíticos.¹³ No es una mera casualidad que en el discurso político presidencial y legislativo cotidiano cada vez se insista más en que lo que está en juego es el futuro de la nación; sin embargo, dicho discurso no pasa de la retórica o demagogia a las soluciones concretas por parte del gobierno nacional en turno. De allí que otra frase común del lenguaje político crítico es aquella que señala que el país cuenta con gobernantes sexenales, pero no con estadistas que proyecten al Estado-nación mexicano a largo plazo, como una entidad con autonomía relativa en sus decisiones internas e internacionales, es decir, con mayor soberanía nacional.

Ahora bien, el general Mercado Jarrín agrega: "Cuando los intereses nacionales se *integran* a la *conciencia* nacional, se convierten en *aspiraciones* nacionales. Las naciones *históricamente* desarrollan intereses vitales y aspiraciones peculiares que provocan reacciones emocionales y convicciones que se traducen en el comportamiento del pueblo y de sus líderes. Los intereses vitales se relacionan con las necesidades *relevantes* de una nación". Aquí se destaca un proceso de asimilación en el que la nación y el Estado ubican los aspectos vitales de ambos; para la primera significa garantizar la reproducción física y moral de acuerdo con los requisitos básicos de la misma, para el segundo, la preservación de la soberanía política de las instituciones y la territorial del espacio, pero todo referido esencialmente a las aspiraciones de la nación.

De aquí se da el salto a lo más concreto al subrayar que los objetivos nacionales "constituyen la *formulación conceptual* de los intereses y aspiraciones vitales que, en una determinada *etapa histórico-política*, toda nación busca satisfacer teniendo en cuenta sus *posibilidades y peculiaridades*". De lo anterior sobresalen tres rubros básicos que ejemplificaremos con el caso de México. Primero, los objetivos no son cualquier cosa, sino que implican un proceso de jerarquización

¹³ Consúltense la colección coordinada por Estela Gutiérrez, *El debate nacional*, t. I: México en el siglo XXI, t. II: Escenarios de la democratización; t. III: El futuro económico de la nación; t. IV: Los actores sociales; t. V: La política social, México, Diana/UNAM/UANL, 1999.

que establece prioridades que benefician principalmente a algunas clases sociales y perjudican en lo sustancial a otras a partir de acuerdos internos. El Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno sexenal refleja esto, aunque es necesario diferenciar a partir de su análisis las propuestas retóricas de las reales y al final evaluar los resultados socioeconómicos. Por ejemplo, el periodo neoliberal que se inicia en 1983 con el gobierno de Miguel de la Madrid y continua hasta hoy, en 2003 presenta ciertas rupturas, pero sobre todo continuidades en política financiera, monetaria, fiscal, social, energética, alimentaria, laboral y externa.

Queda más claro lo anterior si nos remitimos al periodo de la historia mexicana por todos conocido, el de la Revolución de 1910 a 1940. Durante este largo espacio temporal, la etapa armada (1910-1917) movilizó a millones de compatriotas que resultaron muertos, heridos o que emigraron a partir de tres ideales u objetivos generales: justicia social, soberanía nacional y democracia política.

El primer objetivo, la justicia social, se materializó en el plano legal con el artículo 123 de la Constitución de 1917, que contiene principalmente un conjunto de derechos laborales que en el plano fáctico se fueron materializando de distintas formas y en etapas posteriores, entre otras, a través de la instauración de los servicios de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, los contratos colectivos de trabajo y las diversas instituciones del Estado para impulsarlos y, por supuesto, mediante una variada gama de luchas políticas para mantenerlos y ampliarlos a lo largo de varios de los llamados gobiernos posrevolucionarios.

La soberanía nacional como objetivo guardó una estrecha relación con el anterior. Es decir, la redistribución de la tierra como recurso natural nacional entre el campesinado fue un acto de justicia social y de soberanía frente a las presiones de los terratenientes extranjeros y propios. Esta reforma agraria fue acompañada de otra decisión gubernamental trascendental: la expropiación del petróleo a las compañías extranjeras. De hecho, ambas acciones fueron los pilares político-sociales y económicos del acelerado desarrollo capitalista posterior. Después de 1940 empieza lo que se ha catalogado como la contrarrevolución y la contrarre-

forma agraria que fortalecieron el régimen presidencialista y monopartidista autoritario que, desde antes de ese año, se había comenzado a gestar mediante una férrea estructura corporativa sindical y agraria, dejando inconcluso aquello de la democracia política para futuras luchas. Los procesos anteriores son mucho más complejos y contradictorios,¹⁴ así como los cortes temporales realizados, solamente se buscó ilustrar al lector el concepto de *objetivos nacionales*.

Por último, la determinación de los objetivos nacionales está en dependencia directa de lo que el general Mercado Jarrín llama "las posibilidades y peculiaridades" de cada Estado-nación, lo cual es otra forma de referirse al concepto de *poder nacional*.

El último plano, el D de la estrategia de seguridad nacional, es una precisa articulación de la nación a través de un determinado gobierno y Estado dentro de un sistema socioeconómico que se manifiesta a través de un régimen político, que puede ser de tipo parlamentario de corte republicano, monárquico, etc. No existe, por lo tanto, una predeterminación del mismo, sí de una manera de disponer de los recursos nacionales y de cautelar los recursos humanos de un Estado-nación, esto es, de usar el poder nacional.

Por ejemplo, si hoy se planteara de nuevo en México la iniciativa de la necesaria marcha al mar, hecha por el presidente Adolfo Ruiz Cortines a mediados del siglo pasado como una forma de poblar las costas y aprovechar los inmensos recursos marinos, de fortalecer la presencia física del Estado y de la nación —y que hoy se diría también para fomentar el turismo como actividad e industria estratégica—, esta gigantesca marcha implicaría establecer una enorme red de infraestructura portuaria, carretera, sanitaria, escolar, habitacional y otros servicios públicos por parte del gobierno y ciertas instituciones del Estado, como la Secretaría de Marina, de Turismo, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras. Las diferencias en la estrategia de seguridad nacional comienzan cuando se tiene que decidir qué tipo de turismo y apropiación de los recursos marítimos se debe favorecer: el

¹⁴ Ejemplo de tal complejidad es el excelente análisis de coyuntura de la sucesión presidencial del general Lázaro Cárdenas, elaborado por Ariel José Contreras, *México 1940: industrialización y crisis política*, México, Siglo XXI, 1987.

gran complejo turístico trasnacional o la pequeña y mediana hotelería, el sistema ejidal y comunal turístico y restaurantero, el turismo ecológico, las grandes empresas pesqueras o las medianas y pequeñas, los créditos gubernamentales preferenciales para las primeras o para las segundas, los cursos de capacitación laboral de hotelería y restaurantería proporcionados por los diversos niveles de gobierno o los promovidos por el gran capital nacional y trasnacional, etcétera.

Frente a una hazaña de reapropiación de los recursos costeros nacionales, se vería claramente el color social y político del gobierno y el Estado mexicanos, es decir, el tipo de uso del poder nacional. Aquí, como antes afirmamos, apenas empezaría el análisis del contenido de una estrategia de seguridad nacional para fortalecer o debilitar nuestro poder nacional y la seguridad de la nación, del gobierno y del Estado mexicanos.

Este esfuerzo colectivo pretende dar algunas pistas sobre cómo visualizar y hacer propuestas actuales y a futuro de la problemática de la seguridad nacional dentro de un complejo, impredecible e inestable entorno internacional, y bilateral con Estados Unidos. Si persiste el actual esquema de seguridad nacional, basado en la creciente subordinación y dependencia frente a los socios comerciales y geopolíticos nortños, lo único que está garantizado es una mayor debilidad sistémica de dicha seguridad y una vulnerabilidad ascendente del Estado y el gobierno, tanto de carácter interno en términos de legitimidad y gobernabilidad, como externo, referido a mucho menores espacios de independencia nacional. Este panorama de ninguna manera es catastrofista o pesimista, sino simple y llanamente realista, según las tendencias observadas en las últimas dos décadas respecto al tipo de política financiera, monetaria, comercial, energética, social, alimentaria y exterior adoptadas, que son altamente excluyentes en lo socioeconómico y condicionadas por Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Ahora bien, la primera parte del libro, Seguridad nacional: metodología, estrategia y prevención de desastres, la inicia el texto "Metodología de la seguridad nacional" de Mario Santos

Caamal, quien se centra en la administración estratégica de la seguridad nacional y sus diversos planos (competencias del Estado, la estrategia de la seguridad nacional y el compromiso social y los poderes nacionales, la corresponsabilidad en el proyecto nacional, los distintos planes referidos a la seguridad nacional y su jerarquización, y los cuatro sistemas que intervienen en la misma), a fin de plantear un esquema racional que facilite la comprensión y estudio de la seguridad nacional (SN). Santos Caamal señala que el Estado es un actor estratégico, "especialmente en el campo internacional, en el que para prevalecer necesita un mínimo de competitividad para cumplir con sus funciones políticas, económicas, sociales, culturales y militares...", entre otras premisas básicas del ensayo.

Guillermo Garduño Valero plantea en "Metodología de la estrategia y la seguridad nacional", distintos aspectos de la temática. Con el primero pretende desentrañar la esencia del método y el objeto de la estrategia; el segundo lo dedica al análisis de la organización y la estrategia concebidas como dos caras de una misma moneda, dada su complementariedad y su oposición; el tercero se enfoca a ubicar la historicidad de la SN como concepto al vincularlo con el de *inteligencia*, entendida como elemento central para el proceso de toma de decisiones gubernamentales y de Estado; el cuarto vincula la SN con la estrategia militar y con la estrategia estadounidense y, por último, ofrece un panorama de la estrategia que reclama la actual transición político-militar en México.

Los desastres naturales, como sequías, inundaciones e incendios forestales, o bien los humanos, como explosiones de ductos de gas o petróleo, además de provocar alarma social y daños en vidas e instalaciones diversas, afectan el frágil equilibrio ecológico. Cabe recordar que los desastres naturales son cada día más frecuentes en el tiempo y amplios en el espacio territorial de nuestro país y de todo el mundo, catástrofes que pueden desembocar en caos social e inseguridad regional o nacional. Nuestro sistema de protección civil, que de hecho empezó a construirse aceleradamente a partir del macroterremoto de 1985 en la ciudad capital, para algunos analistas todavía deja mucho

que desear como sistema bien integrado y previsor y con suficiente apoyo financiero. Por ello adquiere mayor relevancia y pertinencia el trabajo "Marco conceptual para el estudio de los desastres", de Mario Garza Salinas, en el que hace recomendaciones de carácter abstracto tanto para catalogar con precisión el tipo de situación de emergencia que se enfrenta como los pasos a seguir para actuar coordinadamente. Asimismo, enfatiza las implicaciones que conlleva contextualizar correctamente los desastres, pues con frecuencia se confunden los conceptos, por lo que el autor explica y usa un conjunto de criterios ordenados y articulados entre sí a fin de entender lo esencial de los fenómenos desastrosos, tanto desde sus potencialidades hasta sus desenlaces y posibles consecuencias.

Después de la parte metodológica viene la titulada Seguridad nacional: estrategia de defensa norteamericana y terrorismo. Hoy por hoy, el reforzamiento de nuestra adscripción a la esfera geopolítica estadounidense hace necesaria la consulta de las líneas generales presentadas por Ana Teresa Gutiérrez del Cid, quien a través de su ensayo "La estrategia de defensa de la administración Bush" ubica los antecedentes políticos del grupo neoconservador inserto en el gobierno del citado presidente, su ideología, sus propuestas estratégicas e igualmente las tácticas para impulsarla. Con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la autora explica la nueva doctrina de la guerra preventiva, sus supuestos, las consecuencias posibles y las limitaciones a corto y mediano plazo.

"Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina", de Darío Salinas Figueredo, es un escrito donde se señala que para entender la campaña mundial antiterrorista, probablemente lo más importante no sean los aspectos más evidentes sino las implicaciones de los posicionamientos, nacionales y mundiales, en cuyo trasfondo se están librando pugnas importantes en materia de relaciones internacionales y de seguridad. Por ello, la premisa general del analista es que el uso o ejercicio del terror y el terrorismo no puede verse como ajena al contexto donde se desenvuelve el actual proceso de globalización y de cambios en el reordenamiento mundial de fuerzas y sus tendencias predominantes, todo lo cual condiciona las lecturas e interpretaciones de

los hechos. Así, se presentan con enfoque crítico algunas posiciones analíticas y se plantean problemas a la luz de ciertos hechos de la realidad latinoamericana.

Seguridad nacional: la política exterior, el desarme y la opción de la Cuenca del Pacífico, constituye la tercera parte, donde José Luis León Manrique, a lo largo de su artículo "México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002. Una visión panorámica", usa un modelo analítico y una cronología basada en cinco etapas históricas, a fin de aportar elementos para el estudio de la política exterior mexicana y su relación con la seguridad nacional. Dicho modelo se construye con tres insumos (la naturaleza del sistema internacional, la situación económica y política doméstica, y los actores de la política externa), cuyos productos son la relación con Estados Unidos, con el resto del mundo —incluidos los foros internacionales— y la relación entre política exterior y seguridad nacional.

"La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional", de Guadalupe González Chávez, hace un recorrido histórico y actual sobre los distintos tratados, acuerdos y convenios firmados por los diversos gobiernos mexicanos sobre control de armas químicas, biológicas y de fuego personales que atentan contra la paz, el desarme y la seguridad mundial. Se señalan las múltiples limitaciones institucionales, técnicas y de infraestructura que provocan o pueden provocar el incumplimiento de tales compromisos interestatales, así como el eventual uso del mismo como arma de presión de terceros países, especialmente hoy, en plena época de la obsesiva campaña antiterrorista mundial impulsada por nuestro poderoso vecino del norte.

Cierra esta parte el análisis de Alfredo Romero Castilla, "El ascenso geoestratégico de la Cuenca del Pacífico", en el que el autor apunta la necesidad de conocer el trasfondo histórico y actual de las naciones de la Cuenca del Pacífico, de forma que se entienda la creciente importancia económica de dicha zona y su concomitante significado estratégico, cuyo conocimiento es de la mayor importancia para quienes busquen trazar a futuro líneas de acción política y económica en México. Es por todos sabido

que la diversificación de las relaciones diplomáticas, comerciales, tecnológicas y económicas es una táctica permanente de la política exterior mexicana, la cual ha quedado en mera retórica respecto al plano que cuenta: el económico-comercial. Por esto, el escrito referido adquiere mayor importancia como posible contribuyente a intensificar y diversificar más nuestros nexos con ese espacio geoeconómico.

La cuarta parte del libro la conforma el tema Seguridad nacional: la soberanía, la política de desarrollo económico y las finanzas públicas. Al contrario del análisis de Romero, es decir, si con los países del Pacífico nos caracteriza la lejanía no sólo geográfica sino también comercial y económica, el ensayo de Rosa Albina Garavito Elías, "Política económica y seguridad nacional", señala de manera indirecta la abrumadora cercanía geoeconómica y geopolítica con Estados Unidos y su impacto respecto de la toma de decisiones económico-financieras y políticas, así como de control de los recursos naturales estratégicos y su repercusión en la soberanía económica.

Resulta imprescindible detenernos en el análisis de Garavito, tanto por lo central de los planteamientos que desarrolla, como por su relación con algunos puntos esbozados en lo que llamamos esquema de seguridad nacional. La autora propone la tesis de que si existe control nacional relativo de los recursos estratégicos para el desarrollo, si este proceso no está subordinado al exterior, y si el proceso económico que se compone de los circuitos de producción y de consumo tiene la capacidad de integrar a las grandes masas de la población, entonces se habrán creado las condiciones para garantizar la soberanía económica. Para que éstas además garanticen la capacidad de autodeterminación frente al exterior —esto es, para que soberanía económica se traduzca también en soberanía nacional—, la fortaleza del Estado-nación habrá de expresarse en decisiones consensuadas legítimamente y fundadas en el régimen de derecho.

Tesis complementaria a la anterior es la que Garavito postula respecto a que la confusión entre las tareas de la seguridad nacional y las de seguridad pública proviene de una degradación del proceso de la actividad económica que está vulnerando las bases

de la soberanía económica y, junto con ello, de la soberanía nacional. Por lo tanto, recuperar las tareas y funciones constitucionales de las fuerzas armadas y de cada institución del Estado mexicano implica una profunda revisión de la estrategia económica, a fin de salvaguardar la soberanía económica y de fortalecer la legitimidad social y política del Estado y, por tanto, de la seguridad de la nación mexicana.

Cierra esta parte Ernesto Turner con el artículo "Las funciones de las finanzas públicas y su relación con la seguridad nacional en México". La argumentación gira alrededor de concebir cuatro funciones del Estado (asignación, distribución, estabilización y desarrollo) como contribuyentes al bienestar social, desde la perspectiva, por ejemplo, de que la asignación de bien social (alumbrado público, calles, etc.) beneficia al conjunto de la comunidad y no debe suministrarse con base en criterios de mercado, debido al carácter excluyente y concentrado del ingreso para la adquisición de bienes privados. Turner plantea que la defensa y la seguridad pública también son bienes sociales que el Estado debe proveer a los ciudadanos. A través de un recorrido histórico del proceso de desarrollo económico, el autor demuestra las funciones que desempeñó o no el Estado, según el periodo, respecto a la asignación de bienes sociales, la distribución del ingreso, la estabilización de los ciclos económicos y la promoción del desarrollo como generador de empleo y salario.

El siguiente apartado del libro, Seguridad nacional: la política social y pobreza, migración ilegal y militarización, lo inicia Sara Gordon Rappoport con el ensayo "Política social y seguridad nacional". Su objetivo es desarrollar los componentes de la relación entre ambos elementos y analizar sus transformaciones en México, vinculadas a la modernización económica y a los cambios políticos, para lo cual parte de los aspectos fundamentales de la política social, luego expone los rasgos básicos de la que caracterizó al régimen nacionalista revolucionario, para analizar los cambios provocados por la crisis y la modificación del modelo económico vigente hasta los años ochenta, así como los ligados al cambio político y la democratización, en especial referidos a los sexenios de De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox, para finalizar con reflexiones sobre las actuales tendencias entre seguridad nacional y política social.

Juan Manuel Sandoval Palacios cierra esta parte con el estudio "Seguridad nacional y migración internacional de México a Estados Unidos". Al igual que otros autores, Sandoval ofrece una perspectiva histórica reciente del vínculo de la seguridad nacional de ambos países respecto a la migración mexicana y centroamericana, vínculo que obviamente responde a intereses y situaciones de poder diferentes. Recorren el texto distintos procesos relacionados con la frontera norte, como son la militarización de carácter antiterrorista, antimigrante y antinarcostráfico, de acuerdo con la lógica de la guerra de baja intensidad antes, y hoy de la guerra preventiva.

El último apartado del libro es Seguridad nacional: sustentabilidad económica, seguridad alimentaria y transgénica. Como marco general introductorio, resulta inmejorable el artículo "De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica", de Américo Saldívar Váldez, quien plantea la necesidad de pensar el desarrollo económico desde múltiples enfoques y perspectivas teóricas, de acuerdo con las necesidades, experiencias y posibilidades de cada sociedad, referidas a la infraestructura económica, financiera, de recursos humanos y naturales. Es decir, la variable económico-ambiental es insustituible para analizar no sólo qué tanto se ha crecido, sino sobre todo la calidad y tipo de crecimiento que cada Estado-nación necesita. A lo anterior, insiste el autor, se agrega el problema de la seguridad y la competencia sobre los recursos escasos, así como la viabilidad de la propia sociedad mexicana y del país para que perdure como nación soberana. Los recursos naturales como el agua, el petróleo y el bosque, deben ser considerados entre los criterios de seguridad nacional, según plantea y expone el analista a lo largo del ensayo.

Complemento del anterior artículo es el de Michelle Chauvet Pruneda, "Bioseguridad y seguridad alimentaria: políticas inaplazables". La estudiosa alerta sobre cómo, entre las consecuencias de las políticas neoliberales, se encuentra la limitación o negación del acceso a bienes de consumo básicos a amplios sectores sociales, por ello la reflexión gira en torno de la gravedad del problema, debido al abandono por parte del Estado mexicano de una política social dirigida hacia la obtención de la seguridad alimentaria. Evaluar las consecuencias de dicho abandono, resal-

tar lo impostergable de contar con una política alimentaria y una de bioseguridad dada la estrecha vinculación entre ambas, constituyen los aspectos abordados en su texto.

Como última contribución tenemos "Impactos sociales de la biotecnología agrícola en México: los cultivos transgénicos", de Yolanda Massieu Trigo. Dos hilos conductores recorren la reflexión: la enorme concentración representada por la decena de empresas multinacionales dedicadas a la biotecnología de cara al modesto aparato científico mexicano relacionado con la misma rama de investigación, y el uso de la biotecnología y su posible repercusión negativa para nuestros numerosos recursos genéticos y amplia biodiversidad. La dependencia creciente de semillas mejoradas suministradas por los laboratorios extranjeros para los cultivos tradicionales y su efecto en el ambiente respecto al equilibrio ecológico, son situaciones que inciden en la seguridad nacional en términos de autosuficiencia de insumos para uso en los cultivos, así como de soberanía alimentaria, e incluso potencialmente para la salud humana, en vista de la polémica inconclusa sobre los efectos negativos de los productos transgénicos.

Cierra el libro con dos anexos de la mayor importancia estratégica para el presente y futuro de nuestro Estado-nación y, por tanto, para la seguridad nacional. Ambos escritos son de José Luis Manzo Yépez. El primer ensayo, "Electricidad y seguridad nacional: propuestas para la reestructuración del sector energético nacional", demuestra porqué el Estado es el único que puede garantizar la prestación adecuada del servicio eléctrico, ya sea de manera exclusiva o con participación privada sujeta a estrictos controles. Se aborda la experiencia de varios países, donde se evidencia que cuando el Estado retira controles, las inversiones se retrasan, ocurre el desabasto, empeora la calidad y las tarifas aumentan desmesuradamente. El segundo, "Estados Unidos: libre comercio e integración energética subordinada", analiza la grave situación de abasto de energéticos que enfrenta Estados Unidos y la estrategia que ha puesto en práctica para enfrentarla, particularmente los acuerdos de libre comercio e inversiones que ha impulsado de manera bilateral, regional y continental. El análisis se concentra en las implicaciones que tales estrategias han tenido para México.

Seguridad nacional: metodología,
estrategia y prevención de desastres

Metodología de la seguridad nacional

Mario Santos Caamal*

MARCO GENERAL¹

EL ESTADO ES UNA asociación humana asentada sobre un territorio, cuyos elementos principales son la población, el territorio y las instituciones nacionales.

Las características fundamentales para el caso mexicano son la soberanía nacional, el poder nacional y el proyecto de nación.

La integración de estos elementos y características convierten al Estado en un ente jurídico con voluntad, decisión y poder que lo hacen un actor estratégico, en especial en el campo internacional, donde para prevalecer necesita un mínimo de competitividad a fin de cumplir con sus funciones políticas, económicas, sociales, culturales y militares, esencialmente, y con los propósitos siguientes:

1) Proporcionar el bien común y público al individuo, familia, sociedad nacional y Estado.

2) Garantizar la supervivencia del individuo, la familia, la sociedad nacional y el Estado.

* Almirante. Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la UA. Profesor-investigador del Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina.

¹ La información de la "Metodología de la seguridad nacional" está seleccionada, sistematizada, arreglada y sintetizada a partir del trabajo de investigación titulado *La globalización de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales-Secretaría de Marina, 2002.

Para realizar el primero, el Estado, de acuerdo con el proyecto de nación, establece sus objetivos permanentes, los intermedios y, para los objetivos actuales, un plan de gobierno, resultado de la conciliación de las demandas de solución a las necesidades, problemas y aspiraciones de los individuos y la sociedad en general con la oferta de los poderes de la nación de atender estos reclamos.

Para fines del segundo propósito, los poderes de la nación, mediante un proceso de desarrollo de estrategias de Estado, formulan un Plan de Seguridad Nacional, cuya finalidad es crear condiciones adecuadas para el cumplimiento del Plan de Gobierno y del Plan de Seguridad Nacional.

Del análisis del modelo para el desarrollo de una estrategia nacional, se distinguen cuatro conjuntos: el Estado como actor estratégico; el entorno del Estado; el proceso de planeamiento, que en el caso del Estado es una administración estratégica de la seguridad nacional, y el Plan de Seguridad Nacional, que es un sistema que involucra los tres niveles y los tres órdenes de gobierno.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar la metodología de la seguridad nacional; por razones de espacio, se pone énfasis en el sistema de administración estratégica.

En la primera parte se plantean las competencias del Estado nacional, en la segunda, una visión esquemática del arte de la seguridad nacional, destacando la estrategia de la seguridad nacional para establecer el compromiso de sociedad nacional y poderes de la nación en la corresponsabilidad de realizar el proyecto de nación; en la tercera parte se presenta el conjunto de planes que requiere una seguridad nacional, su jerarquización y, de acuerdo con este modelo, la metodología que integra los cuatro sistemas que intervienen.

Aclaro que el concepto de seguridad nacional es complejo, y este trabajo únicamente plantea un esquema racional que facilita su comprensión y estudio, que espero sea útil para los interesados en el tema.

LAS COMPETENCIAS CLAVE DEL ESTADO NACIONAL

LOS OBJETIVOS NACIONALES

La armonía entre los intereses nacionales y los propósitos y valores nacionales es lo que permite el empleo coordinado y organizado del poder nacional en el logro de los objetivos del Estado nacional, como:

- Mantener y mejorar la unidad de la sociedad nacional.
- Propiciar un Estado de derecho.
- Procurar el desarrollo y bienestar de la sociedad nacional.
- Preservar la soberanía y mantener la integridad del territorio.
- Garantizar la seguridad interior y exterior del Estado nacional.
- Realizar acciones defensivas ante la materialización de amenazas.
- Fomentar el bienestar y la prosperidad de la sociedad nacional.
- Preservar los derechos humanos y colectivos.
- Crear y mantener un clima político favorable a los intereses nacionales.
- Participar en el mantenimiento de un orden mundial estable y confiable.
- Participar en el mantenimiento de la paz y el orden.
- Dictar normas básicas de observación obligada tanto interna como externamente.

LAS PRIORIDADES DEL ESTADO NACIONAL

Para proporcionar el bien común y público al individuo, a la familia y a la sociedad, el Estado nacional tiene las siguientes prioridades:

1a. Resolver la hipótesis del desarrollo nacional que, de acuerdo con las funciones del Estado nacional, está integrado por: *desarrollo político* del individuo, de la familia, de la sociedad nacio-

nal y de las instituciones políticas públicas y privadas; *desarrollo económico* del individuo, de la familia, de la sociedad nacional y de las instituciones económicas, públicas y privadas; *desarrollo social* del individuo, de la familia, de la sociedad nacional y de las instituciones económicas, públicas y privadas; *desarrollo cultural* del individuo, de la familia, de la sociedad nacional y de las instituciones culturales, públicas y privadas; *desarrollo militar y paramilitar* del individuo y de las instituciones militares nacionales e instituciones públicas.

2a. Resolver la hipótesis de la gobernabilidad nacional.

3a. Resolver la hipótesis de la protección nacional.

4a. Resolver la hipótesis de la Reforma del Estado nacional.

5a. Resolver la hipótesis de la administración del proyecto de nación.

6a. Resolver la hipótesis de la Defensa Nacional.

Formas de desarrollo del Estado nacional: a) autónoma, b) cooperación y c) alianzas.

Éstas son algunas de las formas de asociación para el desarrollo político, social, económico, cultural y militar.

Agenda estratégica: aislacionismo, multilateralismo, bilateralismo, gobierno mundial, seguridad colectiva.

Ventaja nacional: unidad de propósitos y de objetivos.

Fuentes de ventaja nacional: la ventaja nacional se genera por la compatibilidad y coordinación entre las características del Estado nacional y las de las entidades federativas.

Entre las características de los poderes de la nación son particularmente importantes:

- Los esquemas conceptuales de los altos mandos y mandos superiores de las instituciones nacionales.
- La estructura, sistemas y procesos que utilizan los poderes de la nación y las entidades federativas.
- Los recursos humanos y las capacidades de los poderes de la nación.
- Las funciones, servicios vitales y recursos que los poderes de la nación proporcionan a las entidades federativas.

- Los acuerdos de división de poderes y centralización entre los poderes de la nación y los poderes estatales.

Entre las características de las entidades federativas resultan particularmente importantes:

- Las oportunidades de realizar el proyecto de nación por parte de los poderes de la nación.
- Los factores críticos para el éxito de las entidades federativas.

Dimensiones de la ventaja nacional: sobre las bases de las fuentes anteriores de ventaja nacional, la que se elija puede ser caracterizada en las tres dimensiones siguientes:

- Capacidades penetrantes para la realización del proyecto de nación.
- Características nacionales distintivas.
- Concepción de núcleo del Estado nacional.

Los poderes de la nación que son de triunfo suelen tener como elemento importante de ventaja nacional capacidades agudas sobre la realización del proyecto de nación en las entidades federativas. Esta capacidad se refiere tanto a los intereses vitales de las entidades federativas, como a las vinculaciones entre ellos y sus intereses.

Los poderes de la nación deben tener características nacionales distintivas que resulten significativamente útiles para sacar provecho de oportunidades que se presenten a las entidades federativas en forma individual o colectivamente.

Los poderes de la nación deberán ser, en lo particular, capaces de enfocarse a aquellas entidades federativas cuyas características se ajusten mejor a las suyas para que así faciliten la realización del proyecto de nación. Las entidades federativas con tales características configuran el núcleo del Estado nacional.

FORMAS DE CREACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL

Existen cuatro formas básicas para que los poderes de la nación apoyen la realización del proyecto de nación:

- Por influencia separada sobre cada una de las entidades federativas.
- Por influencia sobre las vinculaciones entre las entidades federativas.
- Por influencia a través de las funciones y servicios a las entidades federativas.
- Por actividades de desarrollo nacional que resulten en reestructuración y diversificación del catálogo de actividades del Estado nacional.

De éstas, las tres primeras inciden en la seguridad interna, y la cuarta en la externa.

FORMAS DE CREACIÓN DE SEGURIDAD INTERNA

Influencia separada

La influencia separada de los poderes de la nación sobre las entidades federativas para la realización del proyecto de nación puede ejercerse, entre otros aspectos, sobre:

- La forma en que se constituyen los poderes estatales.
- Control presupuestario.
- Revisión y actualización permanente del sistema de planeamiento estatal.
- Revisión y actualización permanente del plan de seguridad estatal.
- Autorización de inversiones de capital.

Influencia sobre vinculaciones

El influjo de los poderes de la nación sobre las vinculaciones entre las entidades federativas, para la realización del proyecto de nación, puede ejercerse mediante:

- Enfatizar el interés sano y claro de cada entidad federativa.
- Establecer vinculaciones entre las entidades federativas.
- Establecer vinculaciones de redes.
- Canalizar recursos nacionales a las entidades federativas que tengan insuficiencias.

Influencias mediante funciones y servicios

La influencia de los poderes de la nación sobre las entidades federativas para la realización del proyecto de nación mediante funciones y servicios federales puede ejercerse sobre:

- Reducción de costos de funciones y servicios por economías de alcance, de escala y de transacción.
- Proporcionar funciones y servicios difíciles de obtener.
- Proporcionar servicios que requieren conocimientos, experiencias y capacidades únicas.

Influencia a través de actividades de desarrollo nacional

Las actividades propias del desarrollo nacional, de restructuración y diversificación suelen ser, de manera elemental, de los poderes de la nación. Sin embargo, las entidades federativas pueden proponer ideas y contribuir con acciones a esas actividades.

Los poderes de la nación, con sus actividades de desarrollo nacional, pueden influir en esas actividades de las entidades federativas para hacer posible la realización del proyecto de nación.

Las actividades de desarrollo nacional ejercen influencia sobre las entidades federativas en aspectos como:

- Unión o separación de agendas.
- Actualización de las agendas.
- Formulación de una agenda con enfoque nacional.

Formas de creación de seguridad externa

Reestructuración y diversificación de las áreas de interés nacional. En principio pueden considerarse las formas siguientes:

Ampliación de áreas de interés:

Internas. Creación y desarrollo de nuevos asuntos en la agenda nacional.

Externas. Consolidación de los intereses nacionales en el campo internacional, formalizar asociaciones internacionales que promuevan y mejoren los intereses en el campo internacional, y realizar alianzas estratégicas que mejoren la posición internacional del Estado nacional.

Aunque el Estado nacional puede escoger cualquiera de las formas anteriores a fin de sacar el mejor provecho de situaciones concretas, por lo general muestra preferencia por alguna de ellas y desarrolla estructuras y capacidades en los poderes de la nación para aplicarlas eficiente y oportunamente.

Las preferencias, recursos y capacidades del Estado nacional que privilegian ciertas formas particulares de reestructuración y diversificación, configuran un componente importante de la estrategia nacional. La falta de orientación estratégica y el oportunismo en materia de formas de reestructuración y diversificación del Estado nacional puede llevar al fracaso y destrucción de la cadena de valor de la seguridad nacional.

LAS COMPETENCIAS CLAVE DEL ESTADO NACIONAL

La competencia distintiva del Estado nacional es la seguridad nacional y sus competencias clave son:

- La seguridad interna.
- La seguridad externa.
- La prospectiva estratégica.

El conjunto de decisiones está organizado en dos grupos de acciones: Plan de Gobierno y Plan de Estado.

El Plan de Gobierno, por lo general, incluye lo relacionado con el bien común y público para el individuo, la familia y la sociedad; y el Plan de Estado integra el plan de gobierno con las acciones de supervivencia de pueblo, gobierno y Estado.

LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL

EL ESTADO DEL ARTE ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Clausewitz desarrolló la idea de la defensa militar en su sentido actual. La guerra tiene dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales, por lo que la defensa nacional abarca planes y alternativas políticos, económicos, sociales y, en casos extremos, la guerra.

Hoy la estrategia nacional se formula en un ámbito con un alto grado de incertidumbre, proveniente de un campo internacional lleno de ambigüedades y de cambios rápidos que ocurren con independencia de la voluntad y de las acciones de los actores.

Por lo tanto, el Estado nacional debe relacionarse con los estados nacionales que son sus competidores, así como con sus estrategias, y hacer una evaluación exacta de sus fortalezas y debilidades internas, y completarla con una valoración real de la situación en que se encuentra.

Esta ponderación de fines y medios en pugna obliga al Estado nacional a desarrollar planes que desplieguen capacidades y competencias específicas frente a una situación competitiva reconocida, de manera que proporcione el máximo respaldo a su política nacional y brinde la flexibilidad para permitir la adaptación necesaria para alcanzar el éxito propuesto.

Para lograrlo, el proceso de la resolución estratégica debe comenzar con un reconocimiento de su situación y posición real, de su poder nacional efectivo, y tener presente que sus competidores más peligrosos son los que más se le asemejan, y que las

diferencias entre él y aquéllos son la base de su ventaja; y su objetivo, ampliar dicha base.

Esto indica que la expresión de la estrategia nacional debe incluir el propósito global del Estado nacional, los objetivos estratégicos y operativos, las metas que ha de alcanzar, los medios o políticas para alcanzarlo, así como la forma en que se hará el seguimiento y la revisión.

Es obvio que la estrategia nacional se refiere al largo plazo y a las grandes decisiones, así como a la manera en que el Estado nacional se comporta en el campo internacional y compromete parte sustancial de su poder nacional; es decir, se trata de una "gran estrategia" de alguno de los intereses nacionales vigentes del Estado nacional. Esto lleva finalmente a que el planeamiento estratégico sea el proceso mediante el cual el Estado nacional se relaciona en el campo internacional, y su resultado en el largo plazo es lo que queda como constante del movimiento y los cambios tanto en el campo internacional como dentro del Estado nacional, pero lo más importante es la derivación de los efectos de las decisiones en el destino del Estado nacional. Por lo tanto, la estrategia nacional se puede definir como: "El concepto amplio que integra la política nacional con el empleo del poder nacional para la consecución de los objetivos nacionales, con cobertura suficiente para abarcar en todo tiempo los asuntos internos y externos del Estado nacional".

La resolución estratégica es el resultado de la utilización de la formulación estratégica para el diseño de un plan de estrategias que requiere el Estado nacional. Tomando en cuenta que tiene seis intereses nacionales que son vitales para la seguridad nacional, el conjunto de planes de estrategia integran el Sistema Estratégico Nacional que, de acuerdo con Henderson, para su desarrollo requiere, entre otras cosas, de un núcleo vital de conocimientos, así como de un examen del Estado nacional para determinar qué se necesita para lograr sus propósitos y metas, tanto implícitos como explícitos, y determinar la combinación de los recursos que se van a requerir en forma continua.

Debido a las asimetrías en el poder nacional y a los diferentes grados de desarrollo de los estados nacionales, la internaciona-

lización y globalización no son uniformes. Asimismo, los estados nacionales tienen diferentes intereses en competencia en el campo internacional.

La aplicación de una estrategia internacional o global generalmente se divide en tres ramas: la autónoma, la combinada y la de protección, defensa o disuasión, que permiten implementar las tres actitudes que un Estado nacional puede activar en sus relaciones con los demás estados nacionales en el campo internacional.

El conjunto de acciones que requiere cada estrategia se conoce como plan. Cada plan necesita atender los asuntos de largo, mediano y corto plazo, así como los inmediatos.

Los planes de largo plazo sirven para enfrentar el futuro, debido a que su intención es obtener, mantener o mejorar una ventaja competitiva, y se les conoce como *plan estratégico*.

Los asuntos que se tienen que atender de inmediato, y los de corto plazo, generalmente son para hacer frente a una amenaza o aprovechar una oportunidad, se resuelven con las capacidades actuales y se les enfrenta con *planes tácticos*.

Para respaldar cada plan se requiere de un mínimo de capacidad y que esté disponible donde se vaya a emplear.

A la capacidad integrada del Estado nacional se le conoce como *poder nacional*, y la movilización y activación de los recursos, como *logística nacional*.

La efectividad de la estrategia nacional depende mucho de la organización y estructuración del Estado nacional, así como de la legislación que permita su articulación.

EL DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA EN UNA ESTRATEGIA BÁSICA

El pensamiento estratégico es la adecuación de las oportunidades del Estado nacional a sus recursos, a fin de desarrollar una acción que lo conduzca al éxito.

El patrón de pensamiento implicado considera la competencia técnica diferenciada del estado nacional y las capacidades de su cadena de valor, así como los recursos disponibles para respaldar las decisiones.

La asignación de recursos sigue a la consideración cuidadosa de los factores relacionados con otros estados nacionales y con el análisis complementario de los riesgos técnicos de mando asociados con las diferentes opciones de desarrollo de la seguridad nacional y el campo internacional.

Este enfoque de pensamiento estratégico puede ser definido como un conjunto de consideraciones que entra en una jerarquía natural de metas, estrategia y acción. Las metas (visiones del futuro alcanzable) están en el vértice de esta jerarquía y son resultado del consenso del mando estratégico de lo que el Estado nacional se compromete a lograr. La estrategia es el centro de la estructura y lleva a cabo las acciones para alcanzar dichas metas; los planes para las acciones son el mapa que indica la ruta del presente hacia el futuro.

Una acción es un conjunto específico de tareas que transforman la estrategia en realidad.

Esta estructura jerárquica proporciona un modelo básico para el despliegue estratégico o político, dirigido desde los niveles superiores del Estado nacional, mediante la utilización de un esquema de tres niveles.

El nivel más alto representa al equipo del mando superior del Estado nacional; el nivel medio, a los mandos superiores de las entidades federativas, y el tercero, la acción de todos los mandos operativos que ponen en práctica los planes.

En esta estructura debe existir interacción y comunicación entre los niveles organizativos, y se debe proporcionar retroalimentación al nivel más alto para que la estrategia sea adaptable. Las responsabilidades del despliegue de la estrategia se dan en los tres niveles del Estado nacional. El mando superior establece los valores del Estado nacional, la visión de su futuro, el sentido estratégico y los objetivos generales para lograr dicho propósito. Asimismo, establece un diálogo negociado con los mandos superiores sobre las metas apropiadas para alcanzar los objetivos establecidos.

Los mandos superiores coinciden en las metas y desarrollan las estrategias para lograrlas, asignan los recursos correspondientes y actúan como promotores, instructores o entrenadores de los equipos que implementan la acción. También participan en el

diálogo negociado, junto con los mandos operativos, a fin de seleccionar los objetivos mensurables de desempeño que satisfagan las metas que ya han sido fijadas.

Los mandos operativos o de implementación desarrollan las tácticas, actúan, estimulan la competencia colectiva y personal, e incrementan la capacidad del proceso para responder a los objetivos del Estado nacional puestos bajo la responsabilidad de estos mandos. La comunicación final se establece cuando los mandos superiores y operativos analizan el avance de los equipos —el desarrollo real comparado con el desarrollo objetivo— y adaptan las expectativas del Estado nacional como resultado del aprendizaje que ocurre dentro de los equipos.

*LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA
DEL ESTADO NACIONAL*

La administración estratégica es un proceso continuo. Comienza con la formulación de la estrategia, sigue con la implantación, y luego pasa por una revisión y actualización a medida que cambian las condiciones internas y externas del Estado nacional. Todos estos aspectos tienen importancia, pero en ninguno se pone tanto a prueba la perseverancia del equipo del mando superior como en la fase de la implementación.

Para que la estrategia se vuelva realidad, hay que relacionar lo que el Estado nacional quiere con la forma en que debe de lograrlo.

Establecer la fuerza impulsora del Estado nacional y después definir el marco de referencia estratégico que lo apoye es la tarea conceptual más ardua del mando superior.

Su obligación de realizar la estrategia no es un desafío conceptual, sino más bien la necesidad de adquirir una disciplina y una metodología para poner en práctica la estrategia.

Si bien la formulación compete al mando superior, los planes para ejecutarla implican esfuerzos coordinados entre el mando superior y un gran número de mandos medios de las diversas instituciones del Estado nacional.

El primer paso para la realización eficaz es una estrategia bien formulada. Cuando ésta ha sido enunciada de manera clara, sencilla y específica, puede comunicarse, recordarse y utilizarse bien.

Los mandos superiores que en todo momento tienen presente la estrategia del Estado nacional viven con ella. Todo plan, toda decisión, podrá compararse con esta imagen mental. En esto consiste una implantación cotidiana en su sentido básico e importante.

La estrategia no sólo debe ser claramente comprendida y bien aplicada por quienes administran la seguridad nacional, también debe incorporarse a la estructura del Estado nacional.

Las formulaciones de misión incluyen la estrategia en el propósito definido en cada unidad estratégica del Estado nacional y en cada departamento.

Estas formulaciones y las estrategias que surjan de ellas generarán el contexto estratégico del Estado nacional y de quienes la dirigen.

*LA IMPLANTACIÓN DE ESTRATEGIAS
Y EL CONTROL DE CAMBIO ESTRATÉGICO*

Del éxito de esta actividad, con la conducción directa de un mando superior, depende la satisfacción de las demandas y necesidades que pretende resolver el plan integrado. La activación del plan, la asignación y la movilización de recursos es la finalidad de esta parte del proceso planeado.

La efectividad del desempeño del mando superior debe reflejarse en la congruencia, consistencia y adaptación del plan integrado.

La implantación de las estrategias y el control del cambio estratégico requieren vigilancia, tanto para evaluar el desarrollo de los programas, procesos y resultados, así como de los eventos que pueden afectar o alterar el plan integrado.

La familiaridad del plan integrado, así como el requerimiento de saber las intenciones de los demás actores estratégicos, agrega la necesidad de información y apoyo de servicio de inteligencia estratégica.

METODOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Mientras que las estructuras se relacionan con el entorno y su segmentación, otros elementos importantes —como las estructuras informales, estilos, procesos, sistemas, cultura, utilización de recursos humanos y patrones de mando— lo hacen más con los poderes de la nación que hacen funcionar al Estado nacional.

La administración pública es el esqueleto de la organización del Estado nacional; el elemento humano proporciona sus sistemas, estilo y espíritu.

Esta estructura puede estar bien segmentada respecto a las áreas de interés del Estado nacional, pero suele faltarle actualidad, creatividad y flexibilidad. Es un elemento necesario, pero está lejos de ser suficiente. Sólo se puede entender el funcionamiento del Estado nacional, si se comprende la estructura de su administración y el de la sociedad nacional.

Ambas son importantes en la habilidad del Estado nacional para alcanzar la excelencia de hoy, mientras se adapta para el mañana, haciendo evolucionar la estrategia de la seguridad nacional de acuerdo con los retos que se le presentan al Estado nacional.

Esta evolución de la estrategia es corresponsabilidad de los poderes de la nación y de la sociedad nacional, ya que ambas son demandantes y beneficiarios del bien común y público que produce la seguridad nacional.

LA METODOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

LOS PLANES ESTRATÉGICOS DEL ESTADO NACIONAL

En este momento, el Estado nacional cuenta con seis estrategias básicas y, por lo tanto, seis planes fundamentales: Plan de Reforma del Estado, Plan de Defensa Nacional, Plan de Protección Nacional, Plan de Estabilidad Nacional, Plan de Desarrollo Nacional y Plan del Proyecto de Nación.

Estas seis estrategias básicas reflejan el mundo de los estados nacionales, donde la interdependencia propicia que los intereses nacionales tengan manifestaciones extraterritoriales, lo que hace que la estrategia básica repercuta en dos grandes ámbitos: una afecta la vida interna del Estado nacional; la otra, el marco para relacionarse con otros estados nacionales y demás actores estratégicos en el campo internacional, lo que provoca que en asuntos de seguridad nacional no existan hechos aislados.

Además, estas relaciones se llevan a cabo dentro de una estructura jerárquica fundamentada en el poder relativo de las partes.

Estos planes, cada uno con cinco componentes que funcionan tanto en la vertiente interna como externa permiten que el *Plan de Defensa Nacional* cuente con capacidad de respuesta para las amenazas culturales, políticas, económicas, sociales y militares; el *de Protección Nacional*, con capacidad para salvaguardar los valores, los bienes nacionales y los recursos nacionales, especialmente los estratégicos; y el *de Estabilidad Nacional* proporcione la armonía y el equilibrio necesarios, tanto interna como externamente, para crear el clima adecuado para el desarrollo del Estado nacional.

La integración del Plan de Estabilidad Nacional con el de Protección Nacional proporciona el margen de maniobra necesario a los poderes de la nación para implementar las grandes estrategias nacionales con cierta holgura.

El Plan de Desarrollo Nacional permite al Estado nacional adquirir, mantener o mejorar su posicionamiento estratégico, evita vulnerabilidades y mantiene o mejora las fortalezas nacionales para contar con un poder nacional efectivo.

El Plan del Proyecto de Nación mantiene vivos los valores y objetivos, así como una visión y cultura nacionales, al mismo tiempo que ejerce una coordinación entre todos los elementos de la seguridad nacional en la siguiente forma:

- El *primer nivel* cuenta con facultades y competencias para conducir el sistema de seguridad nacional promoviendo en la vertiente externa los intereses nacionales, especialmente los internacionalizados y globalizados, y en la interna utili-

za el poder nacional para defender los intereses nacionales, evitar vulnerabilidades y mejorar constantemente su posicionamiento.

- El *segundo nivel*, de acuerdo con el pacto nacional, vincula el sistema de seguridad de la entidad federativa con el sistema de seguridad nacional del Estado nacional, adecuando su Proyecto de Entidad Federativa al esquema de Proyecto del Estado nacional.
- El *tercer nivel* dentro de este mismo esquema, el Plan de Seguridad Municipal, se adecua al Plan de la Entidad Federativa de la que forma parte.

LA ESTRATEGIA OPERATIVA DE LA GRAN ESTRATEGIA

El proceso de planeamiento no termina en tanto el Estado nacional no cuente, cuando menos, con una estrategia operacional que describa

- Las tareas que tendrán que llevarse a cabo.
- Cómo verificar al responsable de cada tarea.
- Los tiempos para iniciar y concluir una tarea.
- El poder disponible para cada tarea.
- La forma en que las tareas se relacionan entre sí.

Esta estrategia operacional se convierte en la base de las acciones de diferentes funciones del Estado nacional y establece un sistema de control para la obtención de información acerca de:

- Los cambios en el campo internacional.
- Los cambios en la balanza del poder.
- Los cambios en los poderes nacionales de los actores estratégicos.
- Las acciones emprendidas por el Estado nacional propio.
- Las acciones emprendidas por otros estados nacionales o actores estratégicos.
- Otros actores estratégicos de interés.

*LOS OBJETIVOS, PROGRAMAS Y PLANES LOGÍSTICOS
DE LA SEGURIDAD NACIONAL*

El conjunto de los planes de seguridad municipal y de los planes de seguridad de las entidades federativas integran el Plan de Seguridad Interior.

La promoción, protección y defensa de los intereses nacionales en el campo internacional integran el Plan de Seguridad Externa.

La integración de los planes de seguridad interior y exterior constituyen el Plan de Seguridad Nacional.

La supervivencia del Estado nacional se garantiza por este mecanismo que tiene la capacidad de ir activando sus respuestas de acuerdo con el plan.

El análisis del Sistema Nacional de Planeamiento indica que el proceso debe seguir múltiples etapas y niveles para conciliar las probabilidades de los niveles de Estado nacional, entidades federativas y municipios en tres etapas: fijación de objetivos, formulación de programas y de planes logísticos.

EL MARCO DEL PLAN

El Plan de Estrategias del Estado nacional tiene como referente la soberanía nacional, y como límites el marco estratégico nacional.

El Estado nacional, al internacionalizar su política de seguridad nacional en las relaciones internacionales, "ajusta" su soberanía en tres ramas:

- La autónoma, a cargo de las instituciones nacionales.
- La delegada, a cargo de instituciones internacionales.
- La compartida, pero formalizada entre los Estados nacionales mediante tratados bilaterales o multilaterales.

El marco estratégico nacional está integrado por un conjunto de maniobras para aplicar los principios que orientan a la gran estrategia nacional.

MÉTODOLÓGIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

EL PLAN DE ESTRATEGIAS

El marco estratégico nacional genera por cada gran estrategia nacional tres grandes conjuntos de acciones.

La integración de las grandes estrategias nacionales y sus acciones estratégicas crea el Plan de Estrategia del Estado nacional.

NIVELES DE LOS PLANES DE ACCIÓN

La organización de la estrategia básica nacional está a cargo de los poderes de la nación, de los poderes de las entidades federativas y el de los municipios.

La organización del Estado nacional, que cuenta con tres niveles y tres órdenes de gobierno, evalúa, discute y ajusta la conveniencia de la estrategia básica nacional, según sea necesario en cada caso.

LA ESTRATEGIA OPERACIONAL DE LA GRAN ESTRATEGIA

El proceso de planeamiento terminará cuando el Estado nacional detalle una estrategia operacional. Ésta se convierte en la base de las acciones de las diferentes funciones del Estado nacional, así como para establecer un sistema de control.

La gran estrategia para resolver el problema de interés nacional toma la forma siguiente: estrategia operacional del Estado nacional, primer nivel; estrategia operacional de las entidades federativas, segundo nivel; estrategia operacional de los municipios, tercer nivel.

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El proyecto de nación mantiene vivos los valores, la filosofía y los objetivos nacionales, tanto los permanentes como los estratégicos y los operativos, la visión y la cultura nacional, pero especial-

mente la misión del Estado nacional, al tiempo que coordina todos los elementos de la seguridad nacional en tres niveles:

1° *Plan Nacional*. Los poderes de la nación cuentan con facultades y competencias para conducir el sistema de planeamiento y la administración del portafolio de la seguridad nacional, promoviendo los intereses nacionales, en especial los internacionalizados y globalizados, e internamente para evitar vulnerabilidades, mejorar con constancia el posicionamiento del Estado nacional y, llegado el caso, defender los intereses nacionales.

2° *Plan de las Entidades Federativas*. De acuerdo con el pacto nacional, los poderes de la nación vinculan el sistema de seguridad de la entidad federativa con el sistema de seguridad nacional, adecuando el proyecto de la primera al esquema del Proyecto del Estado nacional.

3° *Plan de los Municipios*. Dentro de este mismo esquema, el Plan de Seguridad del Municipio se adecua y coordina con el de la Entidad Federativa de la que es parte.

LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El modelo de la Administración Estratégica de la Seguridad Nacional que facilita la operación y conducción de los asuntos de interés nacional presenta el formato siguiente:

- Pensamiento estratégico.
- Información estratégica.
- Escenarios estratégicos internacionales.
- Segmentación del campo de la seguridad nacional.

ESTRATEGIA NACIONAL

- Plan de estrategia.
- Planes duales.
- Planes contingentes.

Táctica nacional

- Planes a corto plazo.

Logística nacional

- Plan de aplicación de recursos nacionales.
- Plan de adquisiciones.
- Plan de suministros.
- Plan de financiamientos.
- Plan de comunicación de planes.

Organización nacional

- Reforma del Estado nacional.
- Adaptación del Estado nacional.
- Reorganización del Estado nacional.
- Reestructuración del Estado nacional.
- Transición del Estado nacional.

Gestión estratégica

- Plan de activación de planes nacionales.

Control estratégico

- Plan de auditorías.
- Auditoría de estrategias nacionales.
- Auditoría de planes nacionales.
- Auditoría y objetivos nacionales.
- Auditoría de resultados de gestión estratégica.

Retroalimentación

- *Benchmarking* estratégico.
- Reingeniería.
- Plan de ajustes.
- Plan de innovaciones.
- Plan de cambios estratégicos.

METODOLOGÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El análisis de este formato permite plantear la metodología que facilite el diseño de estrategias de interés nacional en la forma siguiente:

- La resolución estratégica nacional.
- El concepto estratégico de la seguridad nacional.
- La estrategia operacional de la seguridad nacional.

La resolución estratégica nacional es el resultado de la aprobación del poder nacional en los escenarios geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos.

El concepto estratégico de seguridad nacional es el resultado del alineamiento de los objetivos estratégicos permanentes del Estado nacional con los objetivos operativos actuales y con la política de seguridad nacional.

La estrategia operacional de la seguridad nacional es la forma en que se llevará a cabo el Plan de Seguridad Nacional, caracterizado por tener una amplia gama de estrategias que, de entrada, incluye el *benchmarking* estratégico, hasta el mantenimiento de una maniobra en acción.

El proceso metodológico queda como sigue:

- Pensamiento estratégico nacional.
- Marco estratégico nacional.
- Información estratégica:
 - Geopolítica mundial.
 - Geoeconomía mundial.
 - Geoestrategia mundial.
 - Situación mundial.
 - Situación(es) continentales.
 - Situación(es) regionales.
 - Situación de las superpotencias, potencias y potencias emergentes.
- Concepto estratégico de la seguridad nacional:
 - Situación nacional del Estado nacional.

- Escenarios estratégicos nacionales.
- Matriz intereses nacionales/funciones internas del Estado nacional.
- Áreas de rendimiento crítico.
- Cartera de seguridad interna.
- Posicionamiento estratégico del Estado nacional.
- Fuerza impulsora del Estado nacional.
- "Balance" de poder.
- Planteamiento estratégico.
- Matriz intereses nacionales/funciones externas del Estado nacional.
- Áreas estratégicas críticas.
- Cartera de seguridad externa.
- Geopolítica del Estado nacional.
- Geoeconomía del Estado nacional.
- Geoestrategia del Estado nacional.
- Estrategia del Estado nacional:
 - Plan de estrategias.
 - Planes duales.
 - Planes contingentes.
- Táctica del Estado nacional:
 - Plan Nacional de desarrollo.
 - Plan de gobierno.
 - Plan de Estado nacional.
- Logística nacional:
 - Plan de aplicación de recursos nacionales.
 - Plan de adquisiciones.
 - Plan de suministros.
 - Plan de financiamiento.
 - Plan de comunicación de planes.
- Organización nacional:
 - Reforma del Estado nacional.
 - Adaptación del Estado nacional.
 - Reorganización del Estado nacional.
 - Reestructuración del Estado nacional.
- Gestión estratégica:
 - Plan de activación de planes nacionales.

- Control estratégico:
 - Plan de auditorías.
 - Auditoría de estrategias nacionales.
 - Auditoría de planes nacionales.
 - Auditoría de objetivos nacionales.
 - Auditoría de resultados de gestión estratégica.
- Retroalimentación:
 - *Benchmarking* estratégico.
 - Reingeniería.
 - Plan de ajustes.
 - Plan de innovaciones.
 - Plan de cambios estratégicos.

Esta metodología repercute en el Sistema Nacional de Planeamiento en la siguiente forma:

- La matriz intereses nacionales/funciones internas del Estado nacional integra seis hipótesis básicas y cinco funciones fundamentales del Estado nacional para conformar el Plan General de Seguridad Interna.
- La matriz intereses nacionales/funciones externas del Estado nacional integra seis hipótesis básicas y cinco funciones fundamentales del Estado nacional para conformar el Plan General de Seguridad Externa.
- La prospectiva estratégica sirve para implementar el Plan de Cambio Estratégico.

Esta metodología permite al Estado nacional adquirir, en primer lugar, una competencia interna para proyectarse hacia el campo internacional de manera firme.

CONCLUSIONES

La metodología de la seguridad nacional es un proceso que, a partir del modelo de la resolución estratégica, integra el balance de poder, el método de los escenarios y análisis de riesgos para el

desarrollo de una estrategia, plantea un plan de estrategias, formula planes operativos, y lo complementa con una gestión y su evaluación. Su punto crítico son los recursos humanos, por la cantidad de especialistas que intervienen en el proceso, los que además de su preparación, requieren de un pensamiento estratégico nacional para tener la sensibilidad de interpretar y amalgamar en un plan la posible solución de los grandes problemas nacionales.

Metodología de la estrategia y la seguridad nacional

*Guillermo Garduño Valero**

Los diestros guerreros de antaño
eran sutiles, misteriosamente poderosos,
a un grado tan profundo que eran incognoscibles.

Tao Te Ching

INTRODUCCIÓN

AL PRINCIPIO EL CAOS reinó en el universo de la organización; ésta llevó aparejada la complejidad, por tanto la incertidumbre reinó, y bajo esta condición, el hombre requirió de su inteligencia para crear la estrategia como un recurso para penetrarlas. Si la ciencia parte de preguntas y vuelve a ellas para buscar una explicación siempre provisional (que le genera más dudas), la estrategia tampoco da certezas, pero busca alternativas y ofrece como respuestas lo que la acción humana derive de los procesos de lucha.

La estrategia no procede del pensamiento convencional ni es patrimonio de lo militar —que originalmente la engendró—, por lo que pensar encuadrarla como un saber propio del conocimiento científico nos llevará a una gran discusión, de la cual no espero decir la última palabra.

Como primer aspecto intentaremos desentrañar la naturaleza del método y el objeto de la estrategia; a continuación pasaremos al análisis de la organización y la estrategia, vistas como dos caras de una misma moneda, tanto por su complementariedad como en su oposición; de ahí encontraremos el tercer aspecto de

* Profesor-investigador del Departamento de Administración Pública, UAM-Iztapalapa. Conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales.

la seguridad nacional e identificaremos los factores que le dan historicidad al concepto, para vincularlo con el campo de la inteligencia como elemento que posibilita la obtención de información para la toma de decisiones gubernamentales y de Estado. Buscaremos reencontrarlo en el ámbito de la estrategia militar, contrastando la propuesta estadounidense con las acciones del fundamentalismo, y una vez desbrozado el camino, emprendemos la construcción de una noción de estrategia propia de nuestro siglo. Por último, daremos un panorama de la problemática y la estrategia que reclama la actual transición político-militar en México.

EN TORNO AL MÉTODO

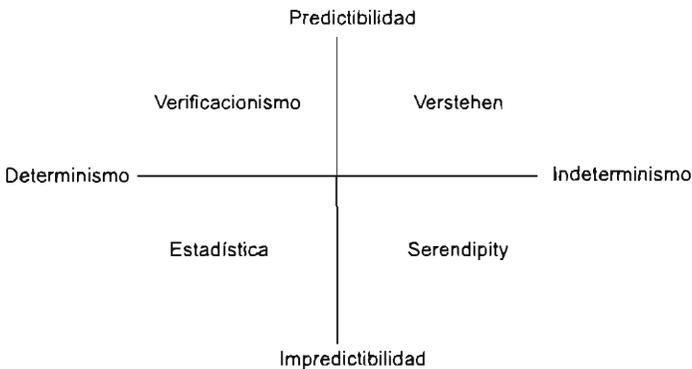
El debate de los científicos respecto al método ha constituido una polémica paralela a la construcción del conocimiento científico. Las posturas filosóficas han buscado penetrar los factores que están detrás del descubrimiento y, en consecuencia, han intentado, mediante una rigurosa reconstrucción, arribar a las claves del proceder de la ciencia. A esta situación no ha sido ajena ni la física clásica, primera ciencia constituida, ni las diversas disciplinas que se han venido integrando, lo cual ha representado el aumento del caudal de las discusiones sobre los métodos particulares y la búsqueda —quizás inútil— de esa piedra filosofal llamada “método científico”.

Sin pretender resolver este debate, pues no constituye el objetivo de este ensayo, diríamos que la correspondencia entre objeto y método conduce a una primera aproximación, pues de esta forma los paradigmas entre los que se encuadra el objeto real buscan adecuarse al objeto construido metodológicamente por el sujeto. A su vez, la pretendida rigurosidad expositiva no guarda semejanza alguna con la fase indagadora, en la que el sujeto una y otra vez vuelve a andar y desandar el complejo entramado del objeto, que nunca aparece develado, sino que está siempre sujeto a aproximaciones sucesivas.

Lo anterior se destaca para aproximarnos a una noción de método y, a partir de ello, penetrar la naturaleza de la estrategia

para respondernos si la naturaleza de ésta se ajusta a un sistema de método para su construcción y, por tanto, si es susceptible de ser aprehendida bajo la normativa del aprendizaje científico.

Establezcamos ahora cuatro opciones metodológicas mediante la integración de los ejes cartesianos, de forma tal que primero integremos las dos oposiciones básicas del saber científico. Para el primer eje colocamos el dilema entre predictibilidad o impredecibilidad del conocimiento y establecemos el cruce con el dilema del determinismo o indeterminismo, donde partimos de asociar al primero con las nociones de principios, causalidad y medición; mientras que el segundo parece asociarse con el azar, la probabilidad y la contingencia.¹ A partir de la aproximación anterior, nos basaremos en el siguiente esquema:



En el verificacionismo el método parte de premisas que mediante la observación sistemática han de comprobarse, pues la hipótesis misma contiene las bases de su comprobación. Un método de esta naturaleza, por su carácter axiomático, no respondería de modo alguno a la estrategia, pues sería un planteamiento previsible y develable de antemano por la parte contraria.

¹ Una explicación más amplia y detallada desde el ángulo de la física cuántica estaría dada por Paulette Février, *Determinismo e indeterminismo*, México, Problemas Científicos y Filosóficos, 1957, pp. 22-25.

El *Verstehen*, desarrollado por Max Weber,² supone la comprensión objetiva y subjetiva ante fenómenos únicos e irrepetibles, en los que el campo de la acción social no está determinado de antemano y su capacidad predicativa está limitada por el sentido de la acción, como es el caso de la estrategia, pero habría una diferencia fundamental, y es el carácter de todo proceder analítico, contrario a la estrategia que resuelve bajo la acción sin poder enmendar lo que hubiera podido ser, a diferencia del quehacer especulativo, que busca opciones a lo ocurrido.

El método *estadístico*, como una forma de observación e inducción para el estudio cuantitativo de fenómenos que se presentan como pluralidades de masas susceptibles de variar sin una regla determinada con todo rigor, no corresponde tampoco a la naturaleza de la estrategia, siempre variante en sus condiciones y no susceptible de encuadrarse dentro una línea tendencial.

Por último, el estilo *serendipity*,³ que corresponde al dato anómalo, inesperado y estratégico que modifica el propósito y quehacer mismo del saber, estaría más próximo a la noción de sorpresa y descubrimiento de sí y del contrario que representa la estrategia, pero un método de esta naturaleza no puede reducirse al campo de una formalización didáctica o a un algoritmo que lo contenga, pues a fin de cuentas la estrategia para nuestra concepción es más próxima a la de un arte como creación única que a la visión de una ciencia normal.

ORGANIZACIÓN Y ESTRATEGIA

El análisis de estas dos categorías, cuya oposición y complementariedad se nos presentan como el punto de partida, para lo que más adelante representará introducimos en el estudio de la institución militar, supone ligarlas a un momento histórico preciso. Ambas han sido enlazadas por la historia bajo formaciones sociales diferentes, pero el punto de unión está ubicado en el

² Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 5 y ss.

³ Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 113.

presente, cuando se está produciendo un cambio histórico de primera importancia, el momento en que se enlazan dos milenios y nuevos procesos emergentes reclaman ser tomados en consideración para conformar un mundo aún en gestación.

La estrategia va asociada a la preservación de la seguridad nacional, cuyos problemas no están resueltos de antemano sino que derivan del pacto social y del grado de conflicto existente, en el que lo externo se refracta al incidir en lo interno. Al mismo tiempo, el estratega reclama asimilar y reconocer su debilidad para estimar la dinámica del conflicto y los riesgos, de donde deriva hacia la formación de consensos que atraviesan por las dificultades de la actualización del pacto social y político, que ya no dependen sólo de las élites, sino de la pluralidad y capacidad de acuerdo de los diversos actores políticos, sociales y económicos.

A partir de estas premisas la vulnerabilidad supone un ajuste necesario a los pactos sociales, en los que la gobernabilidad y la estabilidad se vuelven centrales para la capacidad de asumir y dar respuesta a las demandas sociales. En esta línea la vulnerabilidad atiende a dos planos: el interno, que asume la visión con la cual se definen los actores, y el externo, que atiende cómo son definidos desde el marco de las potencias externas, lo que deriva en una necesaria interdependencia y en un cambio de los conceptos de seguridad nacional.

Al mismo tiempo, la sociedad civil mantiene intereses contrapuestos, por lo que las vías tradicionales de mediación y representación no son suficientes para contener y resolver las demandas, por lo que estos reclamos se politizan y buscan vías alternas de solución a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).

A cargo de esta dirección, la estrategia se presenta en una primera instancia como una manera de hacer las cosas, de dar dirección y profundidad al futuro. En palabras de Umberto Eco sería "una máquina generadora de signos",⁴ es decir, una propuesta

⁴ Umberto Eco, *Los límites de la interpretación*, Barcelona, Lumen, 1998, p. 17. Es importante destacar que muchas de las ideas centrales y el enfoque orientado a la semiótica corresponden a aportaciones vertidas por el maestro Severino Cartagena Hernández, quien en el plano de la inteligencia nacional ha estudiado mejor este problema.

por construir. Desde este ángulo, la estrategia es también signo y proyecto que identifica los opuestos y busca hacia lo que se arriba, pero siguiendo el principio de dominar el arte de la sorpresa, donde la anticipación no es sinónimo de triunfo, pues, a fin de cuentas, si bien es cierto que la sorpresa disminuye el potencial del contrario, no significa derrotarlo.

A lo largo de esta construcción de atributos propios de la estrategia cabe plantear sus dicotomías, propias de la sociedad moderna. Éstas comienzan con la distinción entre lo público y lo privado, donde lo público ya no se concibe como espacio de lo estatal, sino como hogar común de lo social. Está también la dicotomía entre el mando y la obediencia, cuyas mediaciones es necesario penetrar, pues no puede seguir manteniéndose la concepción vertical. Al mismo tiempo los medios y los fines se nos ofrecen como otra dualidad que reclama ser reconocida, no sólo bajo la idea de que no es posible alcanzar los fines sin los medios, sino que, como plantea Popper, es posible que aun teniendo los medios no alcancemos los fines. De acuerdo con esta línea de reflexión, la noción de aliado y enemigo no puede conceptualizarse en blanco y negro, sino que impone grados de libertad sin los cuales se haría imposible la coexistencia.

Estructura frente a contingencia, valores contra acciones, e intenciones frente a recursos, son también dicotomías de la modernidad. En el primer caso, lo establecido choca frente a lo emergente. Los valores que orientan la acción no siempre se conducen por los senderos previsibles y la intencionalidad no parece corresponderse con las condiciones indispensables para su realización. Es una situación en la que la historicidad media la cotidianidad donde se desenvuelven los actores sociales y económicos, aquí los planos son múltiples y se yuxtaponen, por lo que no se comprenden por determinaciones, pues todo es provisional, sino por un pensamiento abierto y alternativo que no excluye los riesgos sobre lo que es o lo que se define como planteamiento estratégico.

Es dentro del marco del Estado de derecho donde aún se dirime lo social, por lo que la dominación cobra un significado diferente frente actores que reclaman para sí concebirlo como el imperio de

la ley justa. Este atributo que adjetiva a la ley supone no una obediencia en sí a los mandatos, sino un predominio del interés general como el reclamo fundamental de la sociedad, en la que el marco electoral aparece como la vía legítima de acceso al poder y donde quien queda en el plano de la oposición se constituye como un límite a la relación entre autoridad y gobernados.

Al mismo tiempo, el equilibrio de poderes reclama el ejercicio autónomo de la autoridad judicial como instrumento para determinar los límites entre lo público y lo privado. Es ahí donde la inteligencia como instrumento de la estrategia para el acceso a la información penetra en lo privado afectando lo público, pues conocer las vulnerabilidades del contrario impone límites importantes, puesto que el problema central de la transición consistirá en resolver los límites a los que el Estado puede llegar en materia de información y cuál será su capacidad de control sobre los procesos sociales, por lo que la conceptualización de lo privado se vuelve urgente, a medida que también los intereses privados transgreden el ámbito de lo público.

El riesgo central en este entorno lo constituye la corrupción, pues a medida que el Estado de derecho no logra consolidar su sistema jurídico normativo, pierde su capacidad de ejercicio y se arriba al imperio de la impunidad. Un modelo político de esta naturaleza carece de reglas claras y referentes para la toma de decisiones de gobierno y de Estado, y su arbitrariedad constituye el mayor obstáculo para los procesos de democratización que comienzan a dominar el mundo, pues enfrenta la anomia con la discrecionalidad y, a fin de cuentas, ¿quién puede reclamar responsabilidades a un corrupto?

Estos problemas no los elimina la modernidad ni la globalización, pues ambas son procesos que avanzan con gran anarquía y siguiendo las reglas del mercado. Lo que hay que reconocer es que imponen modalidades de una nueva corrupción, combatiendo los vicios donde se refugió la tradición. En esta línea de reflexión cabría incluir la visión de Guy de Maupassant: "Con los reyes, la guerra se la tiene afuera; con la república se la tiene adentro".⁵ Parafraseándola, po-

⁵ A. J. Greimas, *La semiótica del texto*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 146. Análisis de un cuento de Guy de Maupassant.

dríamos decir que bajo el autoritarismo al enemigo se le identifica afuera, y en la democracia, al enemigo se le identifica adentro. Éste es el caso de América Latina, donde mientras el autoritarismo excluía la diversidad social y la pluralidad política miraba a la sociedad como una entidad corporativa, unida frente a un hipotético o real enemigo externo, la democracia emergente surgía de la diversidad y se quebraba la unidad de lo social, lo que refleja un margen de maniobra muy escaso para una democracia real, pues no incluye los principios de tolerancia y coexistencia.

En la democracia surgirán dos versiones simultáneas de lo público: la que sigue en el nivel de la hegemonía que es la lógica del mercado, y la que se está construyendo desde abajo con redes sociales que buscan intercambios simbólicos y administrativos, donde categorías como ecología, derechos humanos, género, religiones, etc., penetran el marco de las instituciones del Estado y permean el discurso social, lo que reafirma la pluralidad e invoca al pluralismo.

Siguiendo a Sartori,⁶ en este sentido podemos afirmar que toda sociedad es por naturaleza plural, la diferencia sustancial radica en que no todas las sociedades son pluralistas, lo que significa adhesión a la diversidad social y coexistencia de las partes, condición indispensable que le permite acceder a la democracia. De hecho, uno de los problemas centrales de la transición política está representado por esta diferencia, que día a día parece ahondarse en el ámbito mundial.

Sobre esta línea, el Estado reclama estrategias que articulen un todo social complejo y conflictivo de conducción, donde el problema de la obediencia y el mando están presentes en las bases de la legitimidad de quienes aspiran a la dirección de lo social. Al mismo tiempo, se genera una enorme fragmentación, sin dispersión, a partir del inequitativo acceso a la información y los límites que impone el acceso a las redes. Es ahí donde (parafraseando a Weber, cuya preocupación giraba en torno a un control del aparato burocrático) se plantea a las sociedades de la información la interrogante de ¿quién manda sobre las redes?, lo que no se re-

⁶ Leonardo Curzio, entrevista radiofónica con Giovanni Sartori, *Enfoque*, Núcleo Radio Mil, noviembre de 2000.

suelve con el concepto de la organización tradicional (es decir, manda quien está en la cúspide), sino quien alcanza por medio de la información la efectividad, el impacto y la repercusión.

Según esta idea, el liderazgo no está en la cabeza —esquema típico de la organización jerárquica—, pues la extrema concentración de funciones lo vuelve muy vulnerable, como ocurre con los sistemas autoritarios, en los que las presiones sociales terminan ahogando al dirigente. En contrapartida, las organizaciones planas se fundan en los contradictorios principios de cooperación y competencia y en cómo se articulan con los enlaces de las redes sociales.

Por ello la transición política de las estructuras piramidales reclama cambios profundos y sustituirlas por redes donde la relación de mando y obediencia sea mediada por información, decisiones y consecuencias, lo que hará que el plano del mando se vuelva más complejo, y se exija una nueva relación entre organización y estrategia.

¿Pero cómo enlazar dos conceptos tan contradictorios en sí mismos?

- La racionalidad es propia de la organización, pero es en extremo previsible y por tanto ajena a la sorpresa y emergencia en que se funda la estrategia.
- La incompetencia de la organización jerárquica hace de la tradición un apego, y son los referentes externos los que actúan como un ritual que excluye responsabilidades y consecuencias, pues a fin de cuentas la estrategia queda concentrada en la alta dirección y, por tanto, el sujeto no participa de la toma de decisiones, pues sólo recibe órdenes y queda excluido de responsabilidades. Este hecho aparentemente inofensivo marca la diferencia entre ejércitos burocratizados que fueron vencidos por guerrillas con gran capacidad de iniciativa, como sucedió en Vietnam.
- El pensamiento convencional es propio de lo autoritario y es común hoy ligarlo con la incompetencia; por el contrario, el pensamiento estratégico es no convencional y de referentes internos se proyecta al exterior. Por ello, la estrategia

cuida del detalle y enlaza la práctica a través de la táctica, pues media en el conflicto y busca futuro, a diferencia del pensamiento organizacional que busca la lógica del orden, del consenso, de lo normativo, lo convencional y se ancla al presente.

- La estrategia por tanto es lo contrario a la administración. La primera descansa en la creatividad y se dirige hacia la búsqueda de nuevos horizontes, mientras que la segunda es propia de las organizaciones y va asociada a los procedimientos cotidianos. En el primer caso, la estrategia supone una voluntad de ser, mientras que en el segundo, operar en el marco de lo que es.
- Son dos lógicas que pese a haber una contradicción fundamental entre ellas —lo existente *versus* el futuro—, suponen un estrecho enlace. A fin de cuentas, el estratega no consolida sus propuestas sólo bajo estructuras orgánicas, y las organizaciones perderían su capacidad si se convirtieran en meras ejecutoras fundadas en la cotidianidad, pues el problema es que el tiempo las lleva a petrificarse.
- Operar de forma simultánea, en una relación presente-futuro, es lo que posibilita pasar de la idea estructural de organización como arreglo, a la idea de institución como espíritu que busca proyectarse hacia el futuro, sin excluir el pasado, lo que supone una estrategia.
- Organización y estrategia serán para este análisis dos caras opuestas de una misma moneda, cuyo más remoto origen, sin duda, está en el terreno de lo militar, pero que hoy se utilizan en una amplia esfera de actividades.
- Finalmente, hoy las redes sociales se entrelazan al margen de las fronteras mediante mecanismos virtuales, creando por tanto formas de impacto en la globalidad que no se corresponden con el marco de las acciones militares tradicionales, por lo que no pueden ser enfrentadas con las lógicas convencionales de los ejércitos regulares o de los irregulares de tipo tradicional, como el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad, nos dice Umberto Eco, es "un valor primario para todos los miembros de un grupo social".⁷ La contrapartida es el riesgo de que opere como un valor que encara la vulnerabilidad de los intereses que el grupo representa, lo que significa reconocer tanto la noción de enemigo como la de aliado, pues el concepto de neutralidad sólo es admisible en los momentos previos a la escalada del conflicto, nunca durante el proceso y menos en el desenlace.

Partir de los conceptos centrales de seguridad y riesgo, supone plantearse el significado que alcanzan los términos al ampliar sus dimensiones al ámbito de la nación mexicana y del hemisferio occidental.

En el primer caso, la seguridad nacional supone encuadrarla dentro del marco de una cultura y respecto a la defensa de sus valores, los cuales no son únicos y uniformes, sino que derivan de una tradición histórica y poseen múltiples significados capaces de atravesar las diferencias y mantener unido a un todo social de sumo diferenciado.

El segundo caso supone conceptuar la idea de la seguridad hemisférica, que representa la defensa de un sistema de intereses colectivo, enlazado por ciertos valores comunes, que rebasan empero la idea de las identidades culturales y operan como sistemas complejos de interrelación, presididos por una esfera hegemónica de intereses mundiales, representados por Estados Unidos para el caso de América Latina.

Al ser la diferencia tan tajante y al proyectarse ambos conceptos de seguridad hacia escenarios diferentes, podríamos deducir que la seguridad y el riesgo están dados en función de la definición del enemigo y de los riesgos probables a los que conducía un enfrentamiento, por lo que no estamos ante conceptos que se establezcan a lo largo del tiempo, sino que cambian con la historia, por lo que los espacios de conflicto son modificables.

⁷ Umberto Eco, *Tratado de semiótica general*, México, Nueva Imagen, 1978, p. 466.

El riesgo establecido es: ¿quién define el concepto de interés nacional?, si es el espacio donde el marco social lo describe a partir de sus valores y su perspectiva de defensa o, por el contrario, si son las hegemonías externas las que en función de los espacios de confrontación caracterizan la naturaleza y alcances de la seguridad nacional.

Dentro del campo de la seguridad nacional distinguimos dos momentos precisos: el posterior a la segunda Guerra Mundial y el que surge a partir de la desaparición de la URSS. En ambos casos la interpretación y construcción de los conceptos de interés y de seguridad nacional se verán fuertemente alteradas en sus significados y contextos.

A lo largo de la posguerra lo que destaca en ambos ejes es la definición de un enemigo histórico común encuadrado en el ámbito externo, lo que posibilita en contrapartida la defensa de las élites y los gobiernos en ambos bloques y supone masas sociales pasivas y controladas corporativamente, por lo que el concepto de sociedad civil tiene un significado marginal. Lo central lo constituye la unidad nacional frente a las presiones y amenazas que reclaman ser neutralizadas. Durante este largo periodo, que se quebrará con el fin de la URSS, el riesgo principal consistió en las proyecciones de poder desigual, asimétrico y vertical que en el ámbito internacional se reproducían en el marco interno, lo que profundizaba las diferencias sociales.

En esta conformación de antagonismos se operaba con una doble lógica: la necesidad interna de la sinergia y la funcionalidad del conflicto externo. Sobre esta línea, se establece la identificación de cualquier conflicto relacionado con la pugna Este-Oeste, situación que encuadra todos los movimientos sociales y cuya resultante es la identificación de hechos como los ocurridos en Hungría de 1956, o en Checoslovaquia en 1968, como si se tratara de movimientos contra el socialismo. Para el caso de América Latina, Asia y África, los movimientos de liberación nacional fueron encuadrados como de tendencia comunista.

El fin de la Guerra Fría significó una nueva concepción de poder nacional, en la que "participan" múltiples actores sociales y no únicamente las élites y los gobiernos. En estas circunstancias

los términos del análisis son modificados radicalmente. Por principio, el conflicto no es concebido como una patología social; los actores políticos no son pasivos, sino activos y con iniciativas, por lo que las propuestas se traducen en proyectos que buscan el logro de aspiraciones y objetivos, pero que ya no dependen de una voluntad de poder definida de forma vertical, sino que su marco de realización está mediado por la exigencia de pluralidad, lo que significa la articulación de lo diverso, que se identifica con la defensa de la nación, del Estado ampliado y de la comunidad política que la integra.

Un concepto actual de seguridad nacional deberá contener las dos líneas en su construcción: la de la sociedad civil en el ámbito interno y la del mercado en el ámbito mundial, pues desaparecido el obstáculo ideológico, según el cual la definición de amigos y enemigos descansaba en estos soportes, las diferencias en la temática eran expresión de diferencias que se ventilaban en otros planos de lucha. Hoy el campo de la sociedad civil evoluciona hacia un concepto de ciudadano visto no como una suma de sujetos, sino de actores ligados a propuestas que participan en los diversos ámbitos de lo social. Al mismo tiempo, la lógica del mercado que domina el ámbito ampliado obliga a introducir el concepto de competitividad, pues los elementos articuladores son la oferta y la demanda.

Desde esta doble dimensión, la participación ciudadana supone la capacidad de acceso a la información y la posibilidad de incidir en el proceso de toma de decisiones fundamentales para la orientación de la sociedad, lo que reclama una plataforma democrática que vaya más allá de las orientaciones partidistas o de las visiones ideológicas del momento.

A lo largo de esta dirección el comportamiento de la ciudadanía podría asumir al menos cuatro sentidos de orientación de sus acciones:

- El primero quedaría encuadrado en el marco de los partidos políticos tradicionales, situación común en un país como México, cuyo acceso a la democracia ha sido limitado y donde las demandas ciudadanas han quedado dentro de organizacio-

nes corporativas que se apropian los reclamos sociales y se postulan como conductoras de las inconformidades de las diversas fracciones. Como resultante previsible, los intereses más generales del partido se impondrán en la negociación con el Estado sobre la particularidad que representarían las demandas, y se convocará a que las bases sociales asuman los acuerdos que la dirigencia terminará imponiendo, con lo que se ampliará la desconfianza hacia lo político.

- Un segundo comportamiento sería la actuación coyuntural de los partidos cuando la democracia comienza a consolidarse y los intereses particulares de la organización reclaman alianzas en un momento político determinado, con lo que el sistema de acuerdos queda supeditado al resultado del proceso electoral. Este comportamiento es típico de los sistemas donde hay una segunda ronda electoral y la definición del candidato ganador opera de acuerdo con esta dinámica, lo que no impide que desde la primera vuelta las alianzas comiencen a perfilarse en México, a partir de la elección presidencial del año 2000, previa experiencia en algunas entidades federativas.
- Un tercer tipo de movimiento ciudadano no partidista es el caso de las ONG, cuya orientación se centra en la demanda ciudadana y, por lo tanto, no puede plantearse dentro de una línea partidista, ni menos encuadrarse en comportamientos facciosos, pues perdería su carácter de ONG y, por lo tanto, de intermediario válido de las demandas ciudadanas que tienen el carácter central en el proceso.
- Por último, tendríamos los movimientos sociales espontáneos, capaces de articular amplias movilizaciones por causas específicas, sin privilegiar al liderazgo, ni a la organización, pues no se desprenden de ella, sino de demandas concretas que rebasan el marco de lo orgánico, pero que pueden decaer si a partir de este primer impulso no logran consolidarse en propuestas organizacionales.

Para todos los casos anteriores la propuesta ideológica del encuadre tradicional carece de sentido, pues aun cuando a las dos

últimas opciones algunos analistas las han denominado *izquierda social*, no hay razón para tal adjetivación, pues las movilizaciones no son patrimonio de una corriente ideológica. El caso del nazismo o del fascismo serían muestras de procesos sociales que avanzaron y se consolidaron mediante una línea de masas populares.

El punto central radica en vincular los ejes de los medios y los fines contrastados con la intencionalidad y los recursos nacionales. Los medios serían considerados como una acumulación de fuerzas sociales que se constituyen en factores de posibilidad, como en el caso de las políticas públicas como instrumentos orientadores de la decisión en distintos ámbitos. Los fines estarían ubicados en el marco axiológico. La intencionalidad supone una voluntad política que se constituye en factor subjetivo, en contrapartida de los recursos naturales y humanos que, aunque de naturaleza múltiple, tienen la característica de ser tangibles, cuantificables y objetivos. Dichos factores suponen la posibilidad de enfrentar la relación presente-futuro desde una perspectiva orientadora. Hay que recordar que la estabilidad no es un fin en sí mismo y que, por tanto, puede revertirse.

Los vínculos entre medios e intencionalidad requieren del reconocimiento mutuo de estos factores, ya que no es suficiente acumular fuerzas, sino orientarlas hacia una dirección determinada. Se necesita que la vinculación entre medios y recursos los haga coincidentes, pues la fuerza política sin recursos queda como un potencial sin objetivo. La adecuación entre recursos humanos, naturales y técnicos respecto a los fines supone concretar de manera planeada la propuesta. Por último, la vinculación entre intencionalidad y fines supone considerar una opción frente a otras posibles en el momento de la decisión de Estado.

Estos planteamientos se concretan en la definición de seguridad nacional, la cual, hasta el final de la Guerra Fría, estuvo orientada hacia diferentes versiones: como defensa del Estado, que colocaba a la inteligencia derivada de estas prácticas como defensores del gobierno en turno, del partido dominante y del personal político que encabezaba la gestión burocrática, cuyas acciones el Estado respaldaba y terminaba convirtiendo en razón de Estado.

Incluso la visión de la seguridad nacional para generar el marco de condiciones para el desarrollo del proyecto nacional⁸ considera la existencia de un consenso político o de una unanimidad de la que se carece, pues la democracia no crea propuestas únicas, sino que finca sobre la pluralidad sus compromisos y plantea responsabilidades a los actores sociales y económicos, por lo que ejerce una coerción distinta del autoritarismo, pero mayor, ya que es resultado de un contrato social en el que están comprometidos los actores. Así pues, estas visiones son históricas.

Si pretendiéramos resumir de manera sistemática, y a riesgo de omisiones significativas, la evolución del concepto de seguridad nacional en México quedaría como se observa en el cuadro 1.

<i>Cuadro 1</i>		
<i>Modelos de la seguridad nacional en México (1950-2003)</i>		
<i>En la Guerra Fría</i>	<i>En los noventa</i>	<i>En el siglo XXI</i>
El enemigo es externo y está definido por el Estado a partir de la identificación con las ideologías de izquierda.	El enemigo es interno y el Estado lo identifica a partir de su rebeldía y acciones armadas.	No hay identificación del concepto de enemigo, por lo que se sustituye por el de competencia de posiciones.
El disidente del sistema, por tanto, es definido también como enemigo, al que se asume incluso como contrario a la coalición y al partido oficial.	El disidente es incorporado y cooptado mediante espacios políticos, para los cuales opera la vía partidista.	El campo de lo político alcanza sus posiciones en la competencia electoral, por lo tanto, su capacidad de influencia está ligada a su capacidad de convocatoria.

⁸ Mario Santos Caamal, *La esencia de la seguridad nacional, reformada y aumentada*, México, Cesnav, 1995, pp. 83 y ss.

METODOLOGÍA DE LA ESTRATEGIA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

<i>Cuadro 1. (concluye)</i>		
<i>Modelos de la seguridad nacional en México (1950-2003)</i>		
<i>En la Guerra Fría</i>	<i>En los noventa</i>	<i>En el siglo XXI</i>
La seguridad nacional recurre a aparatos de penetración y represión de los espacios tanto opositores como disidentes.	La seguridad nacional requirió del paulatino desplazamiento de las figuras tradicionales encargadas de esta misión.	Los aparatos de seguridad nacional reclaman ser instrumentos para conseguir y analizar información, en la búsqueda por anticipar escenarios de riesgo.
Se exagera el "nacionalismo revolucionario" y se niega toda ideología "ajena" al mismo.	El nacionalismo revolucionario pierde su impacto, incluso como ideología oficial, y es sustituido por el lenguaje tecnocrático.	La pluralidad fundada en la tolerancia será la base para alcanzar consensos válidos; no podrá haber una sola ideología de Estado o de gobierno y, por tanto, supone libre juego en el espacio social de las ideas.
La seguridad nacional es entendida como defensa de las instituciones: presidencial, partidista y del bloque en el poder.	La seguridad nacional es confundida en su proyecto con la obediencia a la Constitución, a la institución presidencial y como apoyo al Plan Nacional de Desarrollo.	La seguridad nacional será definida como construcción de los actores sociales, por tanto identificará las bases del compromiso con la obediencia al orden social y a la ley justa.
La base orientadora de sus acciones se funda en la defensa del orden y de la tranquilidad pública.	La base orientadora es la negociación a fin de alcanzar consensos, donde el punto central es el mantenimiento del orden.	La base orientadora de sus acciones será la participación social, lo que supone niveles de competencia civil en la propuesta.

SEGURIDAD E INTELIGENCIA

Desde nuestra línea de razonamiento, la seguridad nacional significa garantizar al todo social un futuro a partir de generar una decisión de cambio, por lo tanto no hablamos del cumplimiento de un plan estructurado en todos los ámbitos, puesto que no es posible reducir la decisión política al control de ciertas variables, ya que los factores emergentes liquidarían toda intencionalidad e impedirían el logro de los fines. Así pues, habría que reconocer que mientras la visión anterior de seguridad nacional descansaba en una concepción de la inteligencia entendida como vigilancia y, para utilizar la frase afortunada de *Morir en el Golfo*, “para conservar la tranquilidad pública”,⁹ un concepto que pudiera corresponder al que pretendemos, es el de explotar la información para conocer las intenciones de lo que supone anticiparse en un mundo pleno de riesgos.

Una inteligencia de esta naturaleza no es para almacenarse como información *top secret*, sino para derivar de ella acciones de Estado y consecuencias sociales que vayan desde los más altos mandos hasta la formación de una conciencia social que emplee la información como base de su defensa y desempeño. En esta dirección hay que emprender la construcción de nuevos paradigmas para generar un cambio respecto a la percepción de los problemas, ya que hay factores emergentes en el contexto actual como para presumir que hay nuevos actores en el escenario, y tendríamos que comenzar con el dilema inicial de redes sociales frente a estructuras. En el caso particular de Brasil fue posible el surgimiento de movimientos espontáneos, como los *sem terra* que se enlazan como redes y enfrentan a la propia estructura del Estado desde una perspectiva de minoría intensa que permea lo social y une a los sujetos no contra el capital, sino para hacerse partícipes de la propiedad, pero no por el acceso reconocido, sino mediante su ocupación y usufructo.

⁹ Héctor Aguilar Camín, *Morir en el Golfo*, México, Océano, 1987, p. 152. En interpretaciones posteriores hay quienes afirman que la clave de la novela está en la duda sobre quiénes van a morir en el Golfo, los tradicionalistas o los tecnócratas modernizantes.

Una sociedad en la que las redes sociales comienzan a mostrar las deficiencias de las estructuras creadas es donde, mediante procedimientos convencionales, se llega a arribar a la contrafinalidad a medida que las organizaciones buscan desesperadamente permanecer intocadas dentro de un ambiente de cambio vertiginoso. De ahí que las redes rebasen los límites convencionales, y al avance lineal de la productividad se oponga la creatividad de los actores, y las movilizaciones no se supediten sólo a los recursos; los discursos ideológicos convencionales no convocan hasta este punto y menos pueden invocarse como instrumentos de control sobre los nuevos actores sociales. Respecto a este punto cabe la afirmación de que el espacio de lo político se ha ampliado y sólo en algunos casos se ha transferido del marco de lo estatal al campo representado por las corporaciones multinacionales, las iglesias, el crimen organizado, o a los enormes contingentes que se expresan a través los flujos migratorios, entre otros.

Planos de la inteligencia como concepto histórico, vinculado a actores sociales, se fundamentan en el binomio información-decisión y se estructuran de acuerdo con momentos que suponen su vinculación con actores sociales, tanto institucionales como de grupos constituidos en torno a un quehacer político.

La penetración en los sistemas de información sin el consentimiento del adversario supone la búsqueda de anticipación a las condiciones impuestas por el contrario, pero al mismo tiempo la contrainteligencia supone la capacidad de ofrecer alternativas frente a la penetración del enemigo, por lo que este proceso se reproduce en un ciclo interminable mientras el conflicto no ha sido resuelto. El problema mayor lo constituye el momento en que la información acumulada pierde su sentido y capacidad de uso para la toma de decisión de Estado, pues a partir de entonces el proceso concluye de manera abrupta, de ahí que valga la pena preguntarse por el destino que corrió la información acumulada por la CIA o la KGB durante la Guerra Fría.

LA ESTRATEGIA MILITAR

El pensamiento estratégico es más un método que un sistema de principios inamovibles basados en supuestos. Desde este ángulo, a diferencia de lo que ocurre en la ciencia normal, el estratega siempre tendrá un pensamiento lateral y alternativo, condición diferente del ideólogo o el científico, que siempre irán *a posteriori* de los acontecimientos, puesto que el atributo fundamental de la estrategia opera alrededor de la anticipación.

La ausencia de normas fijas es lo que flexibiliza la estrategia, y el conocimiento de sí mismo y del contrario es lo que permite desentrañar la propuesta contraria, incluso posibilita encubrir la propia estrategia. En este sentido se comprende la afirmación de Sun Tzu al referirse a la estrategia: "Todo el arte de la guerra está basado en el engaño".¹⁰

Como arte, la estrategia ve al contrario como un enigma a ser resuelto, del que no hay resolución sobre el terreno que esté valorada como conveniente o inconveniente de antemano, sino que es el campo de las circunstancias lo que lo resuelve, y el resultado, producto de la relación de acciones estratégicas y tácticas, lo que lleva a una de las partes a un terreno insostenible.

Si intentáramos una noción de estrategia, diríamos con Clausewitz que es "el arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados de la política".¹¹ Empero, Beaufre busca ir más allá y la define como "el arte de hacer que la fuerza concurra para alcanzar las metas de la política". En este punto el general francés actualiza y vuelve contemporánea la noción de estrategia desde la visión del riesgo del holocausto nuclear, y con la posguerra fría podríamos actualizarla de nuevo como el arte de hacer concurrir la fuerza para hacerla coincidir con las metas y objetivos de la política, dentro de un proceso de competencia entre fuerzas antagónicas.

Concurrir y coincidir, dos conceptos no necesariamente unidos, pero indispensables en su complementariedad para lograr la

¹⁰ Sun Tzu, *El arte de la guerra*, México, Colofón, 1989, p. 49.

¹¹ Karl von Clausewitz, *De la guerra*, Barcelona, Labor, 1984, pp. 201 y ss.

victoria. Es posible que la fuerza concurra, que los movimientos sean precisos, en la dirección ordenada, pero la coincidencia supone que los elementos que moviliza el contrario son disminuidos por la lógica envolvente de la ofensiva. De no ser así, la defensa destruiría o invalidaría nuestras acciones, y continuar con la misma estrategia nos conduciría a un terreno donde nuestra propia lógica iría contra todos nuestros propósitos, al llevarnos a un terreno donde nuestras fuerzas estarían en condiciones insostenibles al ser susceptibles de ser develadas por el enemigo.

Toda estrategia lleva consigo una táctica definida, según los griegos, como “poner en orden” y que en términos contemporáneos sería “el arte de emplear las armas en combate para conseguir su mejor rendimiento [...] la logística es la ciencia de los movimientos y de los abastecimientos. Ambas se refieren a la combinación de las cosas materiales y presentan un carácter científico concreto que las hace bastante análogos para el arte del ingeniero”.¹²

A partir de un análisis cartesiano revisaremos ocho modelos derivados de la combinatoria de tres variables básicas (véase el cuadro 2).

Los modelos lógico-rationales representan sólo una aproximación *a posteriori* de propuestas estratégicas que, por su significación, han tenido consecuencias, pero en modo alguno son determinantes hacia futuro; más bien, indicativos de experiencias históricas que, en condiciones únicas e irrepetibles, dieron cauce a procesos históricos.

Desde esta perspectiva la estrategia supone aprender del pasado, pero al mismo tiempo privilegiarlo con una mirada diferente. Así, figuras lejanas en el tiempo se nos vuelven contemporáneas, como Alejandro Magno o Sun Tzu, y experiencias de un mismo tiempo histórico nos muestran la enorme capacidad de respuesta humana cuando en condiciones aparentemente semejantes, se adoptaron propuestas estratégicas distintas, lo que significa que la equifinalidad y multifinalidad sistémica están próximas a la resolución estratégica.

¹² General André Beaufre, *Introducción a la estrategia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, p. 29.

<i>Cuadro 2</i>			
<i>Medios disponibles en el plano militar</i>	<i>Objetivos en cuanto a su alcance</i>	<i>Propuesta de desarrollo en el tiempo</i>	<i>Tipo de estrategia derivada</i>
Potencia militar	Limitados	Larga duración	Vietnam por parte de Estados Unidos, lo que se tradujo en un conflicto de largo plazo y en una derrota político-militar para una potencia. Situación análoga a la de la Unión Soviética en Afganistán.
Potencia militar	Amplios	Larga duración	Detente, como política militar de las grandes potencias que concluyó con la desaparición de la Unión Soviética.
Potencia modesta	Limitados	Larga duración	Política orientada a la supervivencia al adecuar medios de acuerdo con los fines, pero cuyo equilibrio se quiebra a largo plazo por cambio de circunstancias.
Potencia modesta	Amplios	Larga duración	Estrategia del maoísmo para invertir las relaciones con el adversario a largo plazo.
Potencia militar	Limitados	Corta duración	Amenaza directa mediante la disuasión a un enemigo considerado débil.

Cuadro 2 (concluye)

<i>Medios disponibles en el plano militar</i>	<i>Objetivos en cuanto a su alcance</i>	<i>Propuesta de desarrollo en el tiempo</i>	<i>Tipo de estrategia derivada</i>
Potencia militar	Amplios	Corta duración	Destruir la fuerza contraria en el corto plazo, tipo Napoleón; el modelo lo aproxima a la guerra estilo Ludendorff de guerra total.
Potencia modesta	Limitados	Corta duración	Presión indirecta con escasa libertad de acción, al estilo Metternich.
Potencia modesta	Amplios	Corta duración	Acciones sucesivas para ganar espacios a corto plazo, pero que puede conducir a severas conflagraciones, como en el caso de Hitler, que usó esta estrategia a corto plazo con graves limitantes posteriores.

Junto al campo del binomio estrategia-táctica está el de organización-logística, que sintetiza las formas orgánicas en que se concreta la institución militar y la base de recursos, medios y oportunidades en que se funda la logística. La organización por sí misma no es comprensible sino en función de las finalidades que busca satisfacer, de ahí su importancia y su límite espacio-temporal.

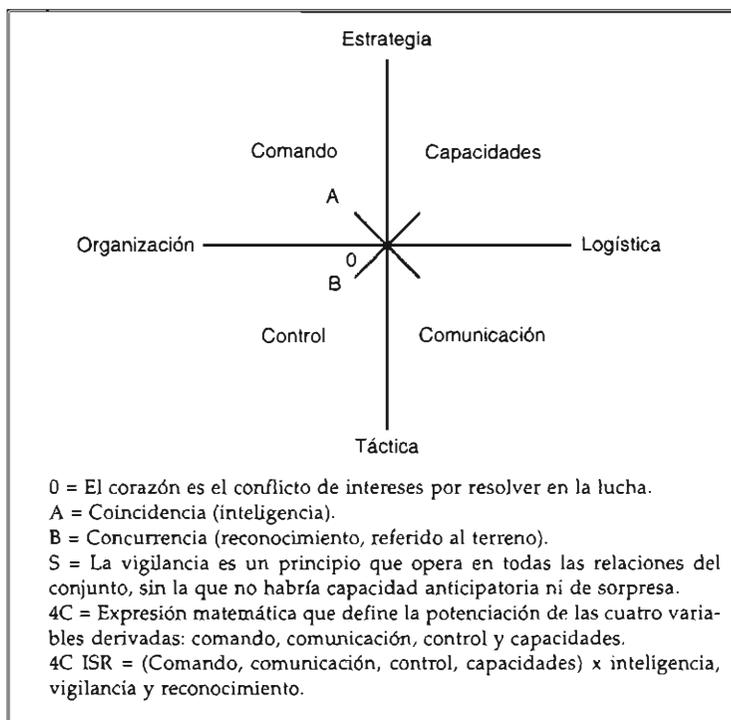
La logística se nos presenta como un instrumento de economía de esfuerzos, en la medida en que pondera la relación de recursos respecto a los reclamos de fuerza que demanda el conflicto social de intereses, de ahí que ningún problema sea permanente,

ni deba olvidarse la advertencia de Sun Tzu respecto a que en un conflicto de largo plazo, los oponentes terminan arruinándose mutuamente. Aquí cabría recordar las consecuencias que en el plano económico trajo para las dos potencias la Guerra Fría, que a fuerza de mantener una feroz competencia político-ideológica terminaron por desgastar a los contrarios y abrir el marco a las potencias emergentes que, paradójicamente, fueron las derrotadas durante la segunda Guerra Mundial, o cuya posición, como es el caso de Francia y el Reino Unido, mostraba severas limitaciones en 1945.

El carácter histórico de las propuestas hace que el razonamiento lógico-conceptual sea insuficiente para contener la diversidad de posiciones derivadas de la estrategia y la táctica, pues los estilos, además de cambiar conforme al tiempo y al espacio, dependen en alto grado del horizonte cultural que los perciba y transforme. Cada caso por resolver en el teatro de operaciones resulta único e irrepetible.

En el otro eje, la organización aparece como una estructura altamente convencional que requiere adaptarse y someterse a las exigencias de la logística, de la misma manera que la logística debe responder de manera eficaz y con el menor costo posible de recursos a los reclamos urgentes que demanda la organización. El punto central es cuando la organización está concebida desde un paradigma burocrático, pues está demostrado que si bien la burocracia corresponde a un periodo de estabilidad y paz prolongada, ésta se quiebra en momentos críticos o de conflicto. Por otra parte, en los periodos de estabilidad se tiende a identificar la logística con la administración cotidiana de las cosas, pero su significado preciso sólo se percibe en la guerra, cuando el que responde parte de transformar sus componentes en fuerza, que es lo que permite imponer una voluntad sobre el contrario.

De acuerdo con las escuelas militares, las categorías mediante las cuales se enfoca el procedimiento estratégico-militar podrían resumirse de manera apretada en el esquema conceptual de la página siguiente.



El planteamiento cartesiano nos muestra las relaciones que se establecen entre los distintos planos. De la estrategia y la organización se deriva el *comando*, capaz de tomar decisiones y asumir riesgos y consecuencias que se produzcan.

Entre la estrategia y la logística encontramos las *capacidades* que, si bien la Unión Americana no identifica como *capabilities* sino como *computer*, la idea está planteada para que los sistemas automatizados, pese a su gran relevancia en nuestros días, no resuelvan todos los estados posibles del entramado organizacional, por lo que el concepto de "capacidades" también apela al plano de una subjetividad capaz de dar respuesta activa a situaciones inesperadas, con recursos aparentemente inofensivos.

De las relaciones entre organización y táctica se desprende el *control*, que es algo más que hegemonía entendida como capacidad de dominio. Expresa el campo de la evaluación entre las intencionalidades y los logros, por lo que toda estructura lo supone como imprescindible.

De los vínculos entre logística y táctica derivan las redes de *comunicación*, que representan el complejo entramado que posibilita la transformación de decisiones de Estado en procesos operativos que involucran a cada uno de los niveles competentes, de ahí su importancia y complejidad.

La relación entre estos cuatro campos se sintetiza con la fórmula matemática: $C\ ISR$, que representa la potenciación de las cuatro variables anteriores: *comando*, *comunicación*, *control* y *capacidades* multiplicadas por *inteligencia*, *reconocimiento* y *vigilancia*. Esta última atañe a todo el sistema como propuesta de alerta permanente.

CONSECUENCIAS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Aquella mañana comenzó el siglo *xxi*. Lo inesperado marcó el principio de un desastre que ni los cineastas más imaginativos habían previsto: dos aviones comerciales destinados a cruzar el extenso territorio de la Unión Americana eran desviados por fundamentalistas islámicos e impactados contra las Torres Gemelas; al mismo tiempo, en Washington, D. C., otro avión sobrevolaba la capital estadounidense y se lanzaría nada menos que contra el "invulnerable" Pentágono, en las proximidades del Potomac, mientras que en las cercanías de Pittsburg, en Pennsylvania, otro avión era interceptado probablemente por un misil para frustrar sus intenciones.

El balance posterior evidenció el ataque frontal más fuerte ocurrido en su propio territorio. Objetivos económicos, políticos, sociales y militares habían sido vulnerados sin que la capacidad de respuesta automatizada del poder más grande que la historia humana haya conocido pudiera reaccionar. El comando quedó paralizado, la capacidad de cómputo afectó al sistema de redes

de comunicación y el control se perdió, la inteligencia no operó como sistema anticipatorio, el terreno como estructura territorial fue destruido, como lo observamos en el desplome de las torres o en las escasas imágenes que proporcionaron del Pentágono, y la vigilancia como estado de alerta permanente no identificó de inmediato la naturaleza de la agresión.

La fórmula anterior, calculada como un sistema complejo de respuesta, se venía abajo frente a una minoría intensa que en nombre de dios y usando instrumentos cotidianos y sin armas de fuego abatía los símbolos del poder mundial. ¿Cuál es entonces la estrategia? ¿La que muestra su poderío para disuadir o la que utiliza los instrumentos cotidianos contra el propio aparato que los generó? La lucha nos muestra aún la eficacia humana en el empleo de la estrategia frente a los aparatos militares, y recuperamos la frase de Mao Tse Tung respecto a los "tigres de papel" al referirse a los poderosos arsenales de los imperios.

HACIA UNA NUEVA NOCIÓN DE LA ESTRATEGIA

¿Qué es, entonces, la estrategia? Una noción aproximada nos diría que es la lógica de dominio que busca definir un proceso de competencia. Sin embargo, como toda aproximación, reclama asumir este concepto a partir de sus propiedades más significativas, pues estamos frente a una categoría histórica, cuyos principales referentes son:

- Correspondencia con las estructuras donde se desenvuelve.
- Límite espacio-temporal.
- Capacidad para el logro de sus propuestas.
- Indisoluble vínculo con sus escenarios.
- Alcance de corto o largo plazo en cuanto a sus efectos.
- Vínculo de correspondencia entre el tipo de organización y propuesta tecnológica.
- Tipo de decisiones derivadas y la forma como éstas se concretan en el ámbito de su ejecución.

- Relación entre medios y fines que tiene disponibles, reconociendo la limitante que Popper¹³ establece de que es necesario tener los medios para el alcance de los fines, pero no es suficiente en sí mismo, pues los medios no consiguen los fines de modo automático.

EL CONTEXTO

Los elementos anteriores contextualizan las dimensiones del concepto estrategia, sin embargo, hablar de las categorías que presidirán la del siglo XXI supone perfilarlos dentro de un nuevo contexto que reclama para sí una nueva lógica de interpretación.

De la misma manera que lo militar no puede ser explicado por lo militar, sino por el contexto histórico-social en que se enmarca, la estrategia no se explica a sí misma, ni se resume en principios inamovibles, sino que es un concepto histórico en cuya aproximación participan muchos elementos del escenario y diversas influencias socioculturales.

La estrategia de finales de siglo parte del fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad, pues al liquidarse el anticomunismo como "el cemento ideológico que unía Occidente", según la feliz expresión de John Saxe Fernández, la emergencia de nuevas potencias y de procesos de competencia en el mercado comienza a modelar la nueva geopolítica mundial.

En efecto, la experiencia de más de medio siglo después del holocausto nuclear con el que concluyó el pasado conflicto mundial demuestra la imposibilidad de una nueva solución de este tipo, debido a la magnitud de la catástrofe en la que la propia existencia humana quedaría en entredicho, pues de suceder un conflicto global desaparecería el conjunto planetario. A su vez, la respuesta estrictamente militar ya no es viable, como lo demuestra el caso de América del Sur y Centroamérica con la instauración de modernas dictaduras castrenses de seguridad nacional o con acentos tradicionales de tipo caudillista.

¹³ John Magge, *Popper*, Barcelona, Grijalbo, 1982, p. 49.

Por otra parte, desde el fin de la segunda Guerra Mundial los planteamientos clásicos de Clausewitz, sobre todo en la interpretación de Ludendorff y Hitler de "guerra total",¹⁴ se muestran inviables y requieren nuevas mediaciones, que ya han ido dominando desde Lydell Hart con la propuesta de la estrategia de aproximación indirecta.¹⁵

HACIA NUEVAS PROPUESTAS

El nuevo milenio nos depara nuevas incógnitas y éstas sólo serán descifradas con nuevas estrategias. Italo Calvino¹⁶ desde el campo de la literatura nos ofrece las nuevas propuestas para el milenio, y como siempre encuentro que las formas literarias y artísticas anteceden a las sociales que podrían generarse para el futuro. Comencemos un rastreo entre ellas e incluyamos otras que emergen de otros campos no estrictamente militares.

Presencia o ausencia. Este punto marca un hecho histórico en el que el fin de la Unión Soviética es equiparable a lo que en su tiempo fue la caída del Imperio romano. De hecho, no tenemos aún propuestas alternativas para los estados nacionales y hoy los miramos disolverse en Europa Oriental y en África sin que se establezcan mecanismos de definición de las nuevas condiciones, por lo que presencia o ausencia serán claves para la interpretación del futuro inmediato.

Levedad y peso. Kundera sostiene en *La insoportable levedad del ser* que la levedad es lo contrario al peso, y establece que los hombres al elegir la opción de la levedad terminan asumiendo el peso de lo insoportable, de tal forma que la ausencia de toma de decisiones que implica riesgos se traduce y produce inevitablemente consecuencias más allá de lo tolerable, pues toda aparente levedad termina por revelar su propio peso.

¹⁴ Véase K. von Clausewitz, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

¹⁵ Liddell Hart, *Estrategia de aproximación indirecta*, México, SDN, 1987.

¹⁶ Italo Calvino, *Seis propuestas para el próximo milenio*, Madrid, Siruela Bolsillo, 1994, 144 p.

Visibilidad e invisibilidad. La noción de lo visible no era clara hasta hace poco, pues definía lo que era captado por los sentidos; hoy en día, dicha visibilidad se ha diluido. ¿Qué es a fin de cuentas la realidad virtual si no algo que se capta sensorialmente, que penetra en entidades organizadas, que toma y asume decisiones y consecuencias? La Guerra del Golfo es la primera del siglo XXI, guiada por misiles y dirigida desde satélites. La invisibilidad funciona frente a quienes no participan del aparato tecnológico, que somos la mayoría de la humanidad, pero no nos exime de las consecuencias de los hechos bélicos.

Rapidez y exactitud. Estos dos conceptos se vuelven paralelos y serán claves. Quién los maneje en un escenario de guerra irregular mostrará ventajas extraordinarias. La rapidez y la exactitud evidenciarán en poco tiempo la inutilidad de los grandes conjuntos militares y la habilidad de nuevas formas de penetración y consolidación territorial que podrían lograr grupos con alta capacidad de movimiento y posibilidad de dirigirse hacia objetivos concretos, de enorme potencial y baja posibilidad de resistencia. Tan sólo habría que recordar que Dien Bien Phu,¹⁷ la gran fortaleza militar francesa, fue una colección de debilidades, y que hoy en el Iraq de la posguerra de ocupación angloamericana de 2003, la guerra de guerrillas urbano-rural antiocupación pone en entredicho la enorme concentración técnico-bélica moderna.

Multiplicidad y diversidad. La multiplicidad lo es en cuanto a significados, y la diversidad se aproxima a la noción de escenarios. Hoy no existen ni significados ni escenarios únicos. La mente que quiera abarcar las nuevas situaciones y enfrentarlas tendrá ante sí escenarios contradictorios que surgen de modo simultáneo, por lo que asumir el mismo significado en torno a ellos sería un error que podría conducirnos a aplicar la misma estrategia en situaciones diferentes, por lo que múltiples estrategias y problemas tácticos tendrán que abrirse para abordar una realidad nacional, regional o mundial cada vez más compleja.

Complejidad e incertidumbre. Estos dos conceptos corren paralelos, como no lo hacen otros. Ahí donde hay complejidad la incer-

¹⁷ General Giap, *Guerra del pueblo, ejército del pueblo*, México, Era (serie Popular), 1977, pp. 205-215.

tidumbre es recurrente, pero donde ambas se conjuntan, la capacidad de decisión aumenta, no por claridad del panorama, sino porque la acción es la única alternativa. De hecho, la complejidad, no se resuelve por la simplificación, sino con mayor complejidad, como dice Edgar Morin.¹⁸

Secreto y abierto. La estrategia es propia de la alta dirección, pero la ejecución de los planteamientos en su base táctica es social. Esta contradicción plantea que los niveles de información se abren o cierran en función de jerarquías como base de control; si todos tuvieran la misma información y el mismo nivel, todos podrían decidir en principio.

El secreto es condición de origen. La jerarquización de la información es condición para ejecutarla; quienes tienen el mando asumen la responsabilidad, pero entre los que ejecutan están también las consecuencias. La democracia futura lo será en función de la apertura o cierre de la información y de la capacidad o no para compartir los procesos decisivos, por eso la democracia parece hoy más que nunca una utopía irrealizable.

Asimetría y desigualdad. Consecuencia de la paralización de la información y del proceso de toma de decisiones, encontramos que las organizaciones tienden a la asimetría respecto a la distribución del poder y, como consecuencia de ello, se reproduce el fenómeno de la concentración, que trae aparejada la desigualdad de los actores en el proceso decisional. Esta exigencia deriva en una separación de dominadores y dominados como una exigencia de control de la organización, además de que cada nivel traerá consigo su propia complejidad.

Diseminación y concentración. Los espacios de ejercicio del poder lo diseminan y, en otros casos, lo concentran. El viejo poder, como dijera Baudrillard,¹⁹ se halla al descubierto, pues todo poder es clandestino, y cuando ocurre la impresión de que se devela es porque nuevas formas de poder se han constituido y se ocultan.

Los rostros del poder son visibles en sus símbolos y en sus ejercicios, más que en el conocimiento de sus fines reales y de sus

¹⁸ Edgar Morin, *El método. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra, 1983, pp. 438-454.

¹⁹ Jean Baudrillard, *Olvidar a Foucault*, Barcelona, Siruela, 1979. Es conveniente su lectura completa por ser conferencia magistral.

intencionalidades, que sólo son develables ante quienes poseen las claves, por eso el silencio habla en política, y las palabras poco tienen que decir cuando no explican. Hoy el EZLN hace más política con silencio que con palabras.

Interdependencia y afectación. Ningún lugar está lo suficientemente distante hoy día y ningún acontecimiento es independiente del resto, su articulación se hace posible por la comunicación y nada nos es ajeno. La noción de afectación descansa en que las decisiones unilaterales adquieren la dimensión de consecuencias globales, tan sólo el caso de la ley antimigratoria Helms-Burton sería ilustrativo tanto para México como para Estados Unidos, y la guerra contra Afganistán e Iraq para todo el mundo.

Sensibilidad y selectividad. La sensibilidad es lo que nos permite la percepción del mundo, pues la mente humana es selectiva, por lo que no capta en sí, sino para sí. Los conceptos de lo relevante o irrelevante varían, de ahí que la selectividad humana pondere y priorice de manera diferenciada.

Frente a una misma situación la percepción no será idéntica, y en el caso de un escenario de guerra lo importante es percibir por anticipado la lógica del contrario, pues quien devela antes una estrategia, la nulifica. Tendríamos que recordar a Bachelard,²⁰ quien afirma que "lo importante no es lo que se pensó, sino lo que debió haberse pensado".

Tiempo y espacio. Ninguna estrategia en la historia ha dejado de lado la noción espacio-tiempo. En efecto, nuestra realidad opera alrededor de ellos. Desde la remota antigüedad la velocidad de las acciones tenía como finalidad ampliar el espacio del atacante al reducir su espacio y limitar los tiempos del enemigo. Hoy la reactivación de la estrategia de la Guerra de las Galaxias ofrece una nueva definición que se sintetiza en la fórmula "ampliación del tiempo y precisión en el espacio".

Ampliar el tiempo significa la posibilidad de usar armas que a una velocidad próxima a la de la luz, como un rayo láser, utilizarán una millonésima de segundo para alcanzar su objetivo, lo que descubre una nueva dimensión del tiempo, no captable por

²⁰ G. Bachelard, *La formación del espíritu científico*, México, Siglo XXI, 1974.

nuestros sentidos. Al mismo tiempo, la precisión en el espacio supone la capacidad de impactar una cabeza nuclear en movimiento en su área más vulnerable.

Resistencia y dominación. Estos conceptos en sí contradictorios acompañan las nuevas luchas de reivindicación. La resistencia es quizás una de las armas más poderosas de las que se tenga memoria, la pasividad es la negación del dominador: ningún poder es posible sin la posibilidad de una base social que lo reproduzca. El problema surge cuando el elemento de ejecución activo se vuelve pasivo, pues hasta ahora no será posible aplicar ninguna estrategia si no hay el factor humano que la realice. El *terminator* como prototipo del soldado estadounidense del siglo XXI, con su modernísimo armamento y equipo individual, es del todo inservible si no acepta las órdenes de ataque del comando central computarizado en Iraq o en cualquier otro país. El elemento o fuerza tecnológica de la guerra no puede sustituir al elemento moral.

Información y datos. La información es fuente de decisiones, mientras que los datos sólo revelan los nichos donde alguna vez existió información, por lo que éstos, en la medida en que actúan fuera de tiempo y contexto, no pueden revertir decisiones asumidas.

Margaret Thatcher revela reiteradamente en sus memorias²¹ que muchos de los temas que debatían el parlamento y los medios no eran los asuntos de mayor significación. En efecto, el horizonte de información desde el cual ella se asomaba como primera ministra no era el de los demás grupos políticos: a ella le competía la posibilidad de decidir, a los otros no. Por eso, W. C. Mills definía a la élite del poder,²² tomando la cita de Jacob Burckhardt, como "todos aquellos que nosotros no somos".

En estas condiciones ¿qué adecuaciones deberán hacer los sistemas de inteligencia para evitar que sus bases de información se conviertan en datos que sólo terminarán sirviendo a los historiadores? Basta recordar en qué terminaron los archivos de la KGB y la CIA, que pasaron de los niveles de decisión al anecdotario de poderes desaparecidos.

²¹ Margaret Thatcher, *Los años de Downing Street*, Madrid, Aguilar y El País, 1994, 788 p.

²² C. W. Mills, *La élite del poder*, México, FCE, 1967.

Concurrencia y coincidencia. Como la vida humana en su surgimiento es el resultado de la concurrencia y coincidencia de múltiples factores, de la misma manera la estrategia del nuevo milenio tendrá que reconocer el doble rostro de los acontecimientos. Lo importante no es sólo lo que concurre, sino con qué coincide y en esas condiciones qué produce.

El siglo XXI es el inicio de una serie de encuentros inesperados, de concurrencias y coincidencias que harán del azar y la probabilidad el marco que sustituirá las determinaciones y la visión de los absolutos. Lo curioso es que en un momento de grandes descubrimientos, sectores sociales muy amplios de la humanidad se congregan en torno a fundamentalismos religiosos, étnicos y raciales, entre otros. ¿Cómo explicar que en un momento en que los referentes se amplían, otras mentes se reduzcan?

Seducción y apariencia. Boudrillard define la seducción como la estrategia de la apariencia y añade:

los discursos demasiado seguros de sí mismos —entre ellos el de la estrategia amorosa— deben leerse de otra manera: en plena estrategia “racional”, no son más que los instrumentos de un destino de seducción, del que son tanto víctimas como directores. El seductor ¿no acaba por perderse en su estrategia como en un laberinto pasional? ¿No lo inventa para perderse en él? Y el que se cree dueño del juego, ¿no es la primera víctima del mito trágico de la estrategia?²³

Esta reflexión nos lleva de manera directa al papel que ejercieron las ideologías en las que se fundamentaron los poderes del siglo XX y que hoy aparecen como la desilusión del presente.

Agotamiento y emergencia. Si algo es propio de nuestro tiempo es el agotamiento de las formas. El punto es que este fenómeno se presenta no como una evolución natural que conduce al declive de una propuesta largamente vigente, sino como el derrumbe inesperado. El caso de la URSS o de los países de Europa Oriental serían los más evidentes, en los que ni aun los peores enemigos del bloque soviético lo habrían augurado. Respecto a la emergencia, ésta

²³ Jean Boudrillard, *De la seducción*, México, REI, 1992, p. 95.

surge de modo inesperado pretendiendo llenar los vacíos, pero no para contenerse y adaptarse a las formas que han sucumbido, sino como innovación que posibilita que la oportunidad convoque a sujetos que hasta hace poco tiempo eran ignorados.

Redefinición y no necesaria correspondencia. Arribar a una caracterización de la nueva estrategia nos llevaría a identificar al menos las condiciones en que opera la transición política que estamos viviendo en México. Hay nuevos sujetos sociales, nuevos actores en la escena, un mundo con un desarrollo tecnológico impresionante y grados de miseria catastróficos. Un solo principio no puede articular tal diversidad y tantos contrastes.

- Hoy lo micro no necesariamente se corresponde con lo macro.
- Lo superior no necesariamente subordina lo inferior.
- Lo regional no necesariamente se corresponde con lo global.
- Lo estatal no necesariamente contiene lo militar, sobre todo si los nuevos grupos subversivos que emergen no se le subordinan.
- La complejidad es mayor, pues la solución de un problema en un plano no resuelve el siguiente. La disuasión por la vía del armamento es mutua, tanto para quien podría ser víctima como para quien la ejerce, que podría ser afectado. El mundo de hoy surge con hombres que aprendimos en el pasado las reglas de cómo operar en el futuro, de ahí nuestra gran limitación y la esperanza de romper con lo que hasta hoy hemos sido.

PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Un problema central de los ejércitos contemporáneos, entre los cuales no se excluye el de México, es el de la transición de los sistemas autoritarios a la democracia, en el que radica su capacidad de sobrevivencia para enfrentar el cambio. La primera transformación opera en la redefinición semántica de los términos, en la que estos y los procesos que se identificaban como sinónimos

se modifican radicalmente. Bastaría quizá reconocer que hoy la *posición* es diferente de la *función* como cargo de autoridad, pues la primera se asigna y la segunda supone el reconocimiento. *También lo son la elección* y la *representación* política, pues hay minorías que pueden imponerse entre un electorado atomizado y entre múltiples opciones partidistas. *Puesto y liderazgo* es quizá la más socorrida, en la medida en que el carisma no se logra con el arribo al cargo de representación política. *Investidura y ejercicio de la voluntad*, conceptos según los cuales es común que el investido esté sujeto por redes de compromisos que le impiden decidir; igualmente es necesario diferenciar *imposición* y *consenso*, planteamiento que era considerado como someter la voluntad del contrario a lo dominante y no como necesidad de acuerdo político.

Curiosamente, la democracia deslinda los conceptos y permite identificar a los primeros con el autoritarismo y a los segundos con la transición a un sistema político abierto; el riesgo es mayor debido a que el autoritarismo y la obediencia se convierten en el factor de ascenso, mientras que en la pluralidad se impone la competencia. El resultado se muestra en el caso de la ex Unión Soviética, en el que la segunda fuerza mundial más poderosa del mundo sucumbió y fue desintegrada al no poseer criterios propios para adaptarse al cambio. Al mismo tiempo, en América Latina es evidente que los militares no pueden acudir al golpe de Estado, sino que deben responder a la convocatoria de la sociedad y ascender siguiendo procesos democráticos, como en los casos de Bolivia y Venezuela con Chávez, y por tanto asumir las consecuencias de sus actos.

El proceso está en marcha. La democracia contra la visión simplista del pasado no es un proceso irreversible, en muchos casos las transiciones han sido la base sobre la cual se han renovado los autoritarismos, y en más de uno la democracia ha creado las condiciones de ingobernabilidad que hacen que el propio electorado se decida en favor de los enemigos de la democracia. En el ámbito de las fuerzas armadas es posible contemplar la realidad en la que están inmersas, y contra la visión simplista de que en la crisis del Estado los militares son la única estructura capaz de remontarla al sostener el autoritarismo tradicional, encontramos

que al entrar en crisis el Estado, las fuerzas armadas no quedan en la misma posición de antaño, pues la debilidad del Estado es también la suya, por lo que un ejército producto de una paz prolongada es inútil en tiempos de guerra.

El cambio de mentalidad y la comprensión de estos procesos en la milicia no puede descansar en que los cambios ambientales lleven a la institución castrense a advertirlos de inmediato; en el fondo, toda estrategia está penetrada por el marco de las condiciones objetivas y subjetivas que posibilitaron su construcción, y a ellas no es ajena la estructura militar. Baste recordar que el ejército soviético terminó disolviéndose después de 74 años de que había logrado alcanzar el poder mediante una revolución; así de endeble es todo poder que se desvincula de una sociedad que ha cambiado radicalmente y no responde, por tanto, a los signos de la vieja dominación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor, *Morir en el Golfo*, México, Océano, 1987.
- Bachelard, G., *La formación del espíritu científico*, México, Siglo XXI, 1974.
- Beaufre, André, *Introducción a la estrategia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965.
- Boudrillard, Jean, *Olvidar a Foucault*, Barcelona, Siruela, 1979.
- , *De la seducción*, México, REI, 1992.
- Calvino, Italo, *Seis propuestas para el próximo milenio*, Madrid, Siruela Bolsillo, 1994.
- Clausewitz, Karl von, *De la guerra*, Barcelona, Labor, 1984.
- Eco, Humberto, *Tratado de semiótica general*, México, Nueva Imagen, 1978.
- , *Los límites de la interpretación*, Barcelona, Lumen, 1998.
- Février, Paulette, *Determinismo e indeterminismo*, México, Problemas Científicos y Filosóficos, 1957.
- Giap, Vo Nguyen, *Guerra del pueblo, ejército del pueblo*, México, Era (serie Popular), 1977.
- Greimas, A. J., *La semiótica del texto*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Hart, B. H., *Estrategia de aproximación indirecta*, México, Sedena, 1987.
- Magge, John, *Popper*, Barcelona, Grijalbo, 1982.
- Martínez Teixidó, Antonio, *Enciclopedia del arte de la guerra*, Barcelona, Planeta, 2001.

- Maquiavelo, Nicolás, *Del arte de la guerra*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Merton, Robert K., *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Mills, C. W., *La élite del poder*, México, FCE, 1967.
- Morin, Edgar, *El método. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra, 1983.
- Santos Caamal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional, reformada y aumentada*, México, Cesnav, 1995.
- Sun Bin, *El arte de la guerra II*, Madrid, Arca de la Sabiduría, 1999.
- Sun Tzu, *El arte de la guerra*, México, Colofón, 1989.
- Thatcher, Margaret, *Los años de Downing Street*, Madrid, Aguilar y El País, 1994.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Zhuge y Liu, *Ganar la guerra, ganar la guerra*, México, Sedena, 1992.

Marco conceptual para el estudio de los desastres

*Mario Garza Salinas**

EL FIN DE PRESENTAR ESTE ENSAYO es establecer un marco conceptual para estudiar los desastres, así como las implicaciones que conllevan para contextualizarlos correctamente, ya que con frecuencia se confunden y equivocan los conceptos usados para el análisis. Por ello desarrollaremos un conjunto de definiciones de manera ordenada y articulada entre sí, para formular un marco que nos ayude a entender y esclarecer la esencialidad de los fenómenos desastrosos, que van desde sus potencialidades hasta sus desenlaces y posibles consecuencias, lo que supone que este tipo de conocimiento es estrictamente necesario para la preparación de cualquier trabajo científico que se pretenda realizar.

El estudio de los desastres abarca gran diversidad de connotaciones que es necesario analizar para construir un todo interrelacionado, teorizando conceptos que servirán para contextualizar el tema y constituir una guía que le dé coherencia al análisis.

Hay varios métodos de investigación para abordar el conocimiento de la realidad social. Los diferentes estudios en cualquier materia demuestran que la ciencia, como un proceso continuo de la práctica social en el que adquirimos conocimientos que son

* Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana. Coordinador académico del diplomado de Protección civil y prevención de desastres de la UIA y miembro fundador de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.

reflejo y proyección de la realidad, se encuentra en constante transformación hacia un conocimiento más complejo.

Para el caso de México, el estudio de los desastres ha quedado rezagado debido a que este tipo de problemas no ha sido suficientemente definido ni social ni históricamente. El interés en este caso sólo se ha centrado en "recopilar datos de manera sistemática y en estudiar fenómenos exclusivamente desde la perspectiva de las ciencias físicas; actualmente se intenta enriquecer este panorama con la elaboración de mapas y atlas descriptivos".¹

Por lo anterior, es importante no perder de vista que el estudio de un fenómeno es elemento de un todo social estructurado; si bien es importante conocer las manifestaciones naturales de un desastre, el desastre en sí encuentra la intensidad de su manifestación en el impacto social, es decir, existe una interdependencia y mediación entre la parte y el todo. Los eventos destructivos no se explican por sí solos, sino en su conjunto, con esto nos referimos también a los aspectos sociales, económicos, políticos, educativos, físicos y técnicos que prevalecen en el momento de un desastre, así como a la capacidad de la sociedad civil y la política para entender su verdadera dimensión.

Es necesario considerar también que "las sociedades no son receptoras pasivas de los excesos climatológicos o geofísicos; debemos analizar sus interrelaciones, teniendo siempre presente el tipo específico de sociedad y de desastre en cuestión".² Por consiguiente, no es lo mismo un sismo que afecta el sur de la ciudad capital que uno en su centro histórico, y mucho menos en una región de un país que en la región de otro, por lo que debe analizarse cada uno en su contexto para evitar determinismos y generalizaciones. De ahí que los desastres vayan cambiando; debemos adecuarnos al iniciar un estudio con base en las condiciones de vulnerabilidad, que también cambian.

Como una herramienta de análisis, desde la óptica sociohistórica de los desastres naturales, quizá puedan ser de utilidad para nuestro diagnóstico las siguientes experiencias analíticas:

¹ Virginia García, *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*, CIESAS, México, 1992, p. 20.

² *Ibid.*, p. 23.

- a) Los desastres naturales siempre interrumpen un cierto tipo de desarrollo económico.
- b) Los desastres naturales deben estudiarse y analizarse como parte de un conjunto de procesos sociales y económicos.
- c) Los desastres naturales se suman "a los cotidianos desastres económicos y políticos por los que atraviesan ciertos países, regiones o sectores".³

A partir de dichas experiencias se pueden entender los desastres naturales "como detonadores de una situación social, económica y política crítica previamente existente",⁴ de ahí que los "fenómenos naturales juegan un rol muy importante como iniciadores del desastre, pero no son la causa. Ésta es de naturaleza múltiple y debe buscarse fundamentalmente en las características socioeconómicas y ambientales de la región impactada".⁵

Según lo arriba señalado, se ha visto que muchas veces se confunden los desastres naturales con los fenómenos naturales, términos utilizados como sinónimos cuando de hecho son conceptos distintos, ya que los fenómenos naturales sólo son una manifestación de la propia naturaleza que, en un momento determinado, se constituyeron en detonadores de un desastre cuando afectan a la sociedad, dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad que prevalezcan. Al hablar de impacto, el origen puede ser natural o humano. Natural se refiere a fenómenos naturales producto de un sismo, una explosión, contaminación, radiaciones, envenenamientos, etc. No obstante, al constituirse el Sistema Nacional de Protección Civil,⁶ elaboró una clasificación de los fenómenos perturbadores atendiendo a su origen natural o humano. Para tal efecto, se estableció la siguiente tipología:

³ María G. Caputo, Hilda Herzer y Jorge Morello, "Introducción", en Gerardo Lovón Zavala et al., *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 9-12.

⁴ Virginia García, *op. cit.*, p. 24.

⁵ *Idem.*

⁶ "Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen", *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 1986. Clasificación de los agentes perturbadores, pp. 71-73.

- *Geológicos*. Son los producidos por los movimientos de las capas terrestres y la consecuente liberación de energía, como sismos, vulcanismo, deslizamientos de suelos, maremotos.
- *Hidrometeorológicos*. Son los producidos por el movimiento del agua superficial y los cambios meteorológicos que afectan directamente a la superficie terrestre, como huracanes, inundaciones, nevadas, granizadas, sequías, lluvias torrenciales, tormentas eléctricas, inversiones térmicas.
- *Químicos*. Son los relacionados con la compleja vida en sociedad, el desarrollo industrial y tecnológico de las actividades humanas y el uso de diversas formas de energía, como incendios, explosiones, envenenamientos, radiaciones.
- *Sanitarios*. Están relacionados con el crecimiento poblacional e industrial; sus principales fuentes son los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y vehiculares, una alta densidad de población (contaminación, desertificación, epidemias, plagas).
- *Socioorganizativos*. Son originados por las actividades de las crecientes concentraciones humanas, así como por el funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre, por ejemplo, concentraciones masivas de población, interrupción de servicios, accidentes, terrorismo, sabotaje.

Hasta aquí hemos establecido la importancia de construir el concepto de desastre, y hay que señalar que su estudio requiere como punto de partida analítico imprescindible ser abordado desde un enfoque multidisciplinario, mediante el diálogo entre las diversas ciencias sociales y exactas, a fin de tener un panorama amplio para comprender su esencia y no sólo parcializar su perspectiva, como tradicionalmente se hacía desde las ciencias básicas, sino también desde las ciencias sociales, enfoque que consideramos para nuestro objeto de estudio, sin excluir los de las otras ciencias. En suma, un desastre se entenderá como un proceso destructivo provocado por un fenómeno de origen natural o humano, que está en función del tiempo y el espacio, que impacta de forma directa a la sociedad en sus bienes, servicios o ambiente como consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad y situa-

ciones de riesgo que prevalecen y a las que está expuesta, produciendo graves daños masivos y cuya capacidad de respuesta se ve disminuida para su recuperación.

El concepto de desastre supone, primero, un proceso social complejo más que un hecho determinado de la misma naturaleza, en el que ésta sólo externaliza las condiciones de vulnerabilidad y situaciones de riesgo, desempeñando un papel potenciador de los efectos destructivos, mas no como su causa principal. Al decir proceso también se entiende como la sumatoria de eventos destructivos relacionados entre sí y no sólo como un evento(s) aislado(s) en tiempo y espacio, en que las características socioeconómicas y ambientales de una determinada región tienen un papel clave para entender una situación de desastre.

El desastre visto como proceso tiene dos vertientes: una implica un problema de desarrollo socioeconómico de un país o región, y otra la ausencia de democracia. Respecto a la primera, nos referimos a precarias condiciones económicas, rezago educativo, deficiente infraestructura instalada, carencia e inadecuación tecnológica, insuficiencia y mala calidad de los servicios en general, etc. La segunda significa falta de espacios de expresión participativa para la sociedad, como en el autoritarismo, el militarismo, etc. Por consiguiente, ambas vertientes interactúan como un proceso para crear un estado de desastre. De ahí que también se hable de desastre económico, político o social y no sólo de desastre natural, lo que supone el desenvolvimiento del mismo concepto que adquiere un carácter estructural y no sólo coyuntural, como por lo general se hace aparecer o se cree que es.

Otro aspecto que interviene en nuestro concepto de desastre es el que se refiere a la temporalidad y espacialidad. Esto significa que cualquier suceso destructivo que ocurra muchas veces dependerá de un tiempo determinado transcurrido o que transcurrirá de acuerdo con un índice de probabilidades de que ocurra en cierto momento. En cuanto al espacio, se refiere que cualquier evento destructivo necesariamente afectará a un lugar, sector, zona o región determinada.

Asimismo, una de las características principales de un desastre es que por lo común produce graves daños masivos, esto es,

impactan a la sociedad y afectan a un gran porcentaje de la población, lo que implica un elevado número de muertes, deterioro o pérdida de bienes tanto muebles como inmuebles e interrupción de los servicios públicos y privados. Los servicios interrumpidos pueden ser estratégicos, básicos o secundarios; puede suceder de manera grave, onerosa e importante, durante largos periodos, por lo que es fundamental la capacidad de respuesta tanto de la sociedad civil como de la sociedad política, que en muchas ocasiones se ve ampliamente rebasada para atender la urgencia y llevar a cabo la recuperación.

Por lo tanto, estudiar un fenómeno de origen natural o humano que haya afectado a la sociedad y, por ende, provocado un desastre, supone, para los efectos de nuestro trabajo, todo aquello que considere los aspectos sociales, económicos, tecnológicos, físicos, ecológicos, culturales, educativos y políticos. Estos servirán como herramientas de análisis para encontrar la causalidad del desastre con base en su vulnerabilidad y riesgos potenciales detectados. Lo anteriores con el propósito de formular *a posteriori* el diagnóstico, en el que necesariamente habrá que vincularlos de manera que metodológicamente se asociará el análisis a la vulnerabilidad y el diagnóstico a los riesgos, para establecer una unidad y correspondencia entre ambos conceptos en una relación concomitante para entender el desastre en toda la acepción de la palabra.

En primer término, el riesgo siempre estará vinculado en función del daño, es decir, de la probabilidad de que ocurra una pérdida o hecho perjudicial. Decimos probabilidad porque el riesgo supone incertidumbre de lo que suceda en el tiempo, sobre todo a futuro, por lo que muchas veces se habla también de arriesgar, exponer y aventurar para llevar a cabo algunas acciones de acuerdo con ciertas decisiones tomadas o dejadas de tomar. Es decir, permanentemente se está expuesto a un riesgo, ya que incluso la existencia por sí misma implica un riesgo. De lo anterior se deduce que tampoco existe la absoluta seguridad, entendida como la reducción total de desastres y la obtención de alguna certidumbre de seguridad durante un periodo y en un lugar, a partir de un análisis de vulnerabilidad y un diagnóstico de riesgos. En el binomio riesgo-seguridad cada elemento contribuye

recíprocamente a la maduración del otro, constituyendo el riesgo una variante de una tendencia para la toma de decisiones gubernamentales o de Estado.

El factor tiempo desempeña un papel muy importante en las decisiones asociadas a los riesgos, pues en el transcurso de una temporalidad siempre se tomarán decisiones que, en este caso, se traducirán en acciones de prevención, mitigación, auxilio y restablecimiento.

Respecto a la *prevención*, digamos que son medidas o acciones dispuestas con anticipación, a fin de evitar el impacto de un evento destructivo. La prevención también tiene mucho que ver con las diversas formas culturales e ideológicas de la sociedad, pues éstas determinan ciertas concepciones de los riesgos que tienen enfrente. Asimismo, no prever un riesgo significa un riesgo del riesgo, o sea, un doble riesgo.

La *mitigación* son las medidas o acciones tendientes a reducir o aminorar el impacto de un evento desastroso que, en el ámbito de las decisiones, se ubican como acciones preventivas más que de auxilio. El *auxilio*, a su vez, se refiere a la acción propiamente dicha de salvar y rescatar a las personas durante un evento destructivo, así como llevar a cabo acciones asistenciales. Por *restablecimiento* entendemos las acciones orientadas a reparar, rehabilitar y reconstruir los daños ocasionados y supone las acciones posteriores al desastre; la capacidad de respuesta muchas veces está relacionada con el grado de organización de una sociedad, así como de los recursos y avances tecnológicos con que cuente.

El *riesgo* considera otro factor, el espacial, ya que ningún lugar se considera exento de riesgos, por lo que las tres unidades espaciales que se utilizan y que habrá que diferenciar en mapas son: puntos de riesgo, zonas de riesgo y región de riesgo.

- Los *puntos de riesgo* se refieren al espacio físico específico detectado en un lugar determinado, como un inmueble, edificio, casa-habitación, bodega o fábrica.
- Las *zonas de riesgo* serán el conjunto de puntos de riesgo concentrados en una determinada área, como una cuadra, manzana, colonia o barrio.

- *Región de riesgo* será el conjunto de zonas de riesgo identificadas en una determinada localidad, por ejemplo, una delegación política de la ciudad capital o un municipio en un estado.

Otro aspecto a considerar dentro del concepto de riesgo es el *peligro*. De igual manera, el peligro está presente tanto en lo temporal como en lo espacial, ya que donde existe un riesgo puede haber un peligro que también se manifiesta en un contexto vulnerable.

Desde esta perspectiva, la conducta individual y colectiva desempeña un papel muy importante en el peligro, ya que la precaución muchas veces está en función de éste. La precaución obedece a una conducta, así como el riesgo a la prevención, que es una decisión que se adopta en un determinado tiempo. Luego entonces, el peligro se entiende como la inminente probabilidad de sufrir una amenaza para la sociedad, y éste a su vez nos lleva a considerar una situación de emergencia.

Para nuestro objeto de estudio una *emergencia* es la situación de riesgo ocasionada por alguna actividad humana o fenómeno natural que denota peligro para la integridad de alguien o algo, como el ecosistema. Asimismo, una emergencia en un momento determinado supone un acontecimiento en estado crítico.

Es muy común confundir emergencia con *contingencia*, por lo que aclaramos la diferencia: la emergencia pone en peligro la vida, y la contingencia puede poner en peligro la vida de algo, como un municipio, o de alguien, como una persona o familias enteras.

Ahora bien, las emergencias se clasifican en homoestáticas y homodinámicas. Las homoestáticas se refieren a los accidentes; las homodinámicas a los desastres. En una emergencia se puede requerir tanto la atención de un accidente como de un desastre.

Por *accidente* se entiende el evento súbito, aislado y único que sucede en un lugar y tiempo determinado. Se caracteriza por ser focalizado, afecta vidas y no tiene un efecto social; además, no se ve rebasada la capacidad de respuesta gubernamental frente a la emergencia.

Enfocado desde el punto de vista de la *emergencia*, ésta se caracteriza por afectar vidas, zonas, inmuebles, comunicaciones y servicios

(sobre todo en este caso, por largos periodos), sí tiene un efecto social y la capacidad de respuesta gubernamental se ve seriamente rebasada. Cabe hacer notar que con independencia de las dos dimensiones señaladas de la emergencia, también existen otras dos adicionales, poco comunes, pero que en cierto momento pueden ocurrir, como las catástrofes y el cataclismo.

La *catástrofe* contiene las mismas características del desastre, con la diferencia de que no sólo afecta una región, sino varias regiones o una nación, y la capacidad de respuesta oficial o social queda prácticamente rebasada. Al *cataclismo* se le caracteriza igual que al desastre y a la catástrofe, con la diferencia de que éste afecta a toda la escala planetaria y la capacidad de respuesta ante la emergencia es totalmente nula. Asociado a estos conceptos está también el de *sinistro*, que es un evento destructivo producido, por ejemplo, por un incendio y muchas veces confundido con desastre. No obstante, el siniestro puede ser sólo un accidente o bien convertirse en un desastre, como son los incendios forestales.

Otro concepto es la *calamidad*, que básicamente tiene una connotación relacionada con las epidemias y las plagas que afectan a los humanos o con las epizootias, que afectan a los animales y también a los humanos a través del consumo de carne de bovinos afectados por el mal de las vacas locas.

Otras de las características que sirven para diferenciar entre accidente, desastre, catástrofe y cataclismo son los índices de frecuencia o de ocurrencia y las magnitudes de los eventos físicos que varían entre sí:

En un accidente es mucha la frecuencia y baja la magnitud o impacto del evento físico:

- Un desastre presenta una frecuencia media y magnitud media.
- Una catástrofe ofrece poca frecuencia y alta magnitud.
- Un cataclismo se caracteriza por una escasa frecuencia y muy alta magnitud.

Es importante resaltar que el número de víctimas o muertes no marca la diferencia entre accidente y desastre.

Los medios que existen para atender las emergencias son los dispositivos y los operativos.

Por *dispositivos* se entiende el conjunto de actividades preventivas por realizar, todas encaminadas a preparar y organizar un operativo. Los medios dispositivos suponen que se instrumentan en la fase previa al evento o emergencia, a fin de preverlo, también tienen una connotación estratégica, puesto que se persigue un objetivo.

El *operativo* es un conjunto de acciones que se realizan durante el evento o emergencia para mitigar y controlar sus efectos críticos. El operativo se instrumenta durante el evento, tiene una connotación táctica y, por lo tanto, persigue la consecución de metas.

Es importante diferenciar un dispositivo de un operativo, pues en función del concepto que se tenga de la emergencia y los medios para atenderla, será la decisión gubernamental que se tome. Confundir dichos conceptos traería consecuencias que provocarían una situación de desastre.

Como ya vimos, las emergencias tienen naturaleza crítica, lo que nos lleva forzosamente a abordar el concepto de *crisis*, que es la combinación de situaciones de riesgo durante la vida del individuo o de una organización, en la que existen a veces desajustes en su funcionamiento y que para superarla o solventarla requerirá de ayuda. Asimismo, las crisis representan a la vez peligro y vulnerabilidad. Otro enfoque es que para el desarrollo de una persona u organización también significan una oportunidad para salir adelante, pero dependerá del manejo que se haga de ellas para que no se conviertan en un peligro, pues las crisis no son otra cosa que "rompimientos" en el funcionamiento ordinario de las cosas, "un estado temporal de trastornos y desorganización, caracterizado por la incapacidad de un individuo u organización para abordar situaciones particulares y con ello poder resolverlas por sí mismo".⁷ Crisis también puede entenderse como "la combinación de situaciones de riesgo que coinciden con las condiciones de vulnerabilidad de una persona y que, por lo tanto, necesi-

⁷ Luisa Fernanda Mendizábal, *Crisis, manejo de la crisis ante las emergencias*, apuntes para el diplomado en Protección Civil y Prevención de Desastres de la Universidad Iberoamericana, 1995, p. 1 (mimeo.).

ta ayuda".⁸ Luego entonces, la crisis supone un grado de afectabilidad que puede ser consecuencia de una situación (riesgo, peligro) y de una condición (vulnerabilidad). Asimismo, una emergencia puede desembocar en una crisis.

La crisis a su vez puede dividirse en dos: predecibles e impredecibles. "Predecible: es cuando se intuye, se perfila o conoce de antemano debido al comportamiento de ciertos indicadores o factores que suceden; por ejemplo, la caída de un gobierno. Impredecible: es cuando no se conocen esos indicadores o factores de antemano, es decir, sucede súbitamente (ejemplo: un accidente, una muerte repentina)".⁹

Asimismo, las crisis también pueden clasificarse en temporales y de desarrollo. "Temporales: son aquellas que son accidentales o inesperadas y que su duración tiene un límite de tiempo. De desarrollo: son aquellas relacionadas con el traslado de una etapa de crecimiento a otra o estadios (ejemplo: infancia, juventud, adulto, senectud)".¹⁰

Una vez expuesto el concepto de riesgo, estamos en posibilidad de definirlo para los efectos de nuestro trabajo: es la probabilidad de sufrir un daño social, económico, político y técnico en un determinado lugar y en un cierto periodo, donde el riesgo representa una situación en general, producto de una consecuencia.

Finalmente, conceptualizamos la vulnerabilidad, que es la otra variable de un desastre y que para nuestro objeto de estudio sirve de parámetro para su determinación: es aquella condición de riesgo y peligro susceptible de afectar personas, bienes y servicios ante la ocurrencia de un evento destructivo, es decir, vulnerabilidad significa una cierta condición.

Mucho se ha escrito alrededor de la vulnerabilidad, sin embargo, en este caso nos apoyaremos en Gustavo Wilches, quien tiene una concepción muy clara y precisa al respecto. Así pues, la vulnerabilidad en sí misma

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem*, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

constituye un sistema dinámico, es decir, que surge como consecuencia de la interacción de una serie de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad particular. El resultado de esa interacción es el "bloqueo" o incapacidad de la comunidad para responder adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado, con el consecuente "desastre" de esa interacción de factores y características, y le damos el nombre de vulnerabilidad global.¹¹

El concepto de vulnerabilidad global supone distintas "vulnerabilidades", no sin antes advertir de forma expresa que cada una constituye apenas un ángulo particular para analizar el fenómeno global, y que las diferentes "vulnerabilidades" están muy interconectadas entre sí. Como veremos, difícilmente podríamos entender la vulnerabilidad física, por ejemplo, sin considerarla una función de la vulnerabilidad económica y de la política; o esta última sin tomar en cuenta la social, cultural y de nuevo la económica.¹² Es decir, la vulnerabilidad vista por sí sola de manera aislada no significa nada, es necesario verla desde una totalidad concreta para entenderla, atendiendo a sus especificidades y a su conjunto. Por lo tanto, creemos que descomponer la vulnerabilidad como categoría de análisis en sus diferentes variables y elementos constituyentes permitiría a su vez el reensamblaje de una tipología de vulnerabilidades que pueden dar cuenta de la definición de estrategias de prevención y migración. Las diferentes variables que constituyen un imaginario real de vulnerabilidad representan también formas de medir el potencial para implementar estrategias de prevención y manejo de desastres.¹³

De esta manera tenemos que:

- a) *Vulnerabilidad física (o localizacional)*. Se refiere a la localización de grandes contingentes de población en zonas de riesgo físico, condición suscitada en parte por la pobreza y la

¹¹ Gustavo Wilches, *La vulnerabilidad global. Los desastres no son naturales*, Colombia, La Red, 1993, cap. II, p. 23.

¹² *Ibidem*.

¹³ Andrew Maskrey, *Comunidad y desastres en América Latina: estrategia de intervención. Viviendo en riesgo*, Colombia, La Red, 1994, cap. 1, p. 46.

falta de opciones para una ubicación menos riesgosa, y por otra, debido a la alta productividad (particularmente agrícola) de un gran número de estas zonas (faldas de volcanes, zona de inundación de ríos, etc.), lo cual tradicionalmente ha incitado el poblamiento de las mismas.

- b) *Vulnerabilidad económica.* Existe una relación inversa entre ingreso per cápita nacional, regional, local o poblacional y el impacto de los fenómenos físicos extremos. Es decir, la pobreza aumenta el riesgo de desastre más allá del problema de los ingresos; la vulnerabilidad económica se refiere, en forma a veces correlacionada, al problema de la dependencia económica nacional, la ausencia de presupuestos públicos adecuados, nacionales, regionales y locales, la falta de diversificación de la base económica, etcétera.
- c) *Vulnerabilidad social.* Se refiere al bajo grado de organización de las comunidades en riesgo, lo que impide su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre.
- d) *Vulnerabilidad política.* Considera el alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la organización gubernamental, y la debilidad en los grados de autonomía para decidir en el ámbito regional, local y comunitario, lo que impide una mayor adecuación de las acciones a los problemas de cada espacio territorial.
- e) *Vulnerabilidad técnica.* Referida a las técnicas inadecuadas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.
- f) *Vulnerabilidad cultural.* Expresada mediante la forma en que los individuos se ven a sí mismos en la sociedad y como conjunto nacional; además, el papel que desempeñan los medios de comunicación en la consolidación de imágenes estereotipadas o en la transmisión de información desviada sobre el ambiente y los desastres potenciales o reales.
- g) *Vulnerabilidad educativa.* Entendida como la ausencia en los programas de educación de elementos que instruyan adecuadamente sobre el ambiente o el entorno que habitan los pobladores, su equilibrio o desequilibrio, etc. Además, se refiere al grado de preparación que recibe la población so-

bre comportamientos adecuados en lo individual, familiar y comunitario ante un caso de amenaza o en situaciones de desastre.

- h) *Vulnerabilidad ecológica*. Relacionada con la forma en que los modelos de desarrollo no se fundamentan en "la convivencia, sino en la dominación por la vía de la destrucción de las reservas del ambiente (que necesariamente conduce) a ecosistemas que, por una parte resultan altamente vulnerables, incapaces de autoajustarse internamente para compensar los efectos directos o indirectos de la acción humana, y por otra altamente riesgosos para las comunidades que los explotan o habitan".¹⁴

BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, María G., Hilda Herzer y Jorge Morello, "Introducción", en Gerardo Lovón Zavala *et al.*, *Desastres naturales y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- "Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen", *DOF*, México, 6 de mayo de 1986.
- García, Virginia, *Estudios históricos sobre desastres naturales en México*, México, CIESAS, 1992.
- Garza Salinas, Mario, *Seguridad civil y participación ciudadana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Lavell, Allan, *Viviendo en riesgo*, Colombia, La Red, 1994.
- Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, México, UJA/UdeG, 1991.
- Maskrey, Andrew, *Los desastres no son naturales*, Colombia, La Red, 1993.
- , *El manejo popular de los desastres*, Perú, Tecnología Intermedia, 1989.
- Mendizábal, Luisa Fernanda, *Crisis, manejo de las crisis ante las emergencias*, México, 1995 (mimeo.).
- Pradilla, Emilio *et al.*, *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México*, México, UVyD y Protección Civil del Distrito Federal, 1996.
- Rodríguez Velázquez, Daniel, "Vulnerabilidad y riesgos en el D.F.", *Ciudades*, México, abril-junio, 1998.
- Wilches, Gustavo, *La vulnerabilidad global. Los desastres no son naturales*, Colombia, La Red, 1993.

¹⁴ Gustavo Wilches, *op. cit.*, pp. 25-44.

Seguridad nacional:
estrategia de defensa norteamericana
y terrorismo

La estrategia de defensa de la administración Bush

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR ESTADUNIDENSE

Actualmente en Estados Unidos se encuentra en el poder el grupo de los autodenominados neoconservadores dentro de la administración republicana de George Bush. Paul Wolfowitz y Richard Cheney son los elementos más representativos junto con Steve Hadley, consejero de Seguridad Nacional del vicepresidente Cheney.

Sin duda, Wolfowitz es el ideólogo de esta tendencia, a la que también pertenecen Condoleezza Rice y John Bolton. Todos estuvieron durante la campaña de Bush en el llamado Project for New American Century y, al ganar Bush hijo, recibieron puestos clave dentro del gobierno. Este grupo está muy ligado al complejo militar industrial y al petróleo.¹

La ideología que enarbolan, y que hoy está en la base de la elaboración de la política exterior estadounidense, representa un enorme giro respecto de la política del presidente Clinton y tiene como base los siguientes planteamientos fundamentales:

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Trabajo escrito a principios de 2003.

¹ Entrevista con el investigador Tomás Valasek del Centro de Información para la Defensa (Center for Defense Information), Washington, mayo de 2002.

- América es un imperio y su misión es llevar a cabo la supervisión mundial y la diseminación de su ideología: preservar los derechos naturales del hombre (propiedad y libertad) y la forma universal de gobierno: la democracia liberal representativa.
- Estados Unidos es la única superpotencia y no necesita más a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ni al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para tomar sus grandes decisiones militares que lo llevarán a intervenir en diversos puntos del planeta donde haya una amenaza a los valores abanderados por dicho país.²

En contraparte, está el grupo de los republicanos, los ahora considerados "tradicionales", como Colin Powell, que afirma que hay que hacer coaliciones con otros países y definir muy bien el interés nacional estadounidense, pero que, por ahora, él y el grupo que representa han tenido que subordinarse a los neoconservadores.³

Los neoconservadores también están en el poder judicial, y el mayor representante es John Ashcroft, quien intenta seguir la estrategia neoconservadora respecto al asunto de subordinar a los militares estadounidenses al Federal Bureau of Investigation (FBI).⁴

La otra institución que reúne los trabajos de este grupo político es la Hoover Institution, y en el Pentágono la cabeza visible de este grupo es Andy Marshall, un investigador civil dedicado a temas militares que quiere modernizar el poderío militar estadounidense por medio de la Revolución militar, y aun a costa de los deseos de muchos militares de alto rango.

El ideólogo académico de este sector del gobierno es Robert Kagan, quien acaba de publicar el artículo "Poder y debilidad", donde plantea que es tiempo de que Estados Unidos deje de pre-

² William Kristol, *Taking the War Beyond Terrorism*, 2002.

³ Robert Kagan, "Powell's Moment", *Washington Post*, New American Century Project, 10 de febrero de 2002.

⁴ Lyndon la Rouche, "New Special Report to Identify Universal Fascist Coup Plotters", *Executive Intelligence Review*, 6 de febrero de 2002, p. 4.

tender que los aliados europeos de la OTAN comparten una visión común del mundo, o incluso que ocupan el mismo mundo. Para Kagan, las perspectivas europeas y estadounidenses del poder son diferentes. Los europeos están interesados en un mundo propio de leyes y paz dentro de la Unión Europea, mientras que Estados Unidos permanece en el mundo de Hobbes, donde la conservación de la paz depende del uso militar de la fuerza. Así, afirma Kagan:

europes y estadounidenses están de acuerdo en poco y se entienden cada vez menos unos a otros. Y este estado de cosas no es transitorio o producto de una elección estadounidense o de un evento catastrófico. Las razones son profundas, de largo plazo y permanecerán. Los europeos ya no consideran que comparten la cultura estratégica de Estados Unidos y declaran que Estados Unidos recurre más a la fuerza y menos a la diplomacia. Estados Unidos se comporta como una gran potencia y los europeos como potencias en declive.⁵

Por otra parte, para la nueva estrategia estadounidense el objetivo de la defensa antimisil es protegerse del creciente poderío de China. La misma cumbre Bush-Putin tiene un giro antichino, y en realidad estuvo hecha a la medida del interés nacional estadounidense, porque las armas no se destruirán, simplemente se guardarán.⁶

LA DOCTRINA BUSH

Gary Schmitt y Tom Donelly, ideólogos de los neoconservadores durante la administración de Bush padre, consideran que al fin, después de diez años del colapso de la URSS, Estados Unidos tiene un papel hegemónico a lo largo del mundo y la estrategia para alcanzar sus propósitos. "Bush está haciendo lo que su padre y Clinton no pudieron hacer: la elaboración de una nueva estrategia y de una nueva política exterior que se ha denominado

⁵ Véase Robert Kagan, "Power and weakness", *Policy Review*, Estados Unidos, Hoover Institution, Stanford University, junio de 2002.

⁶ Sara Mendelshon, "Mesa redonda en torno a la Cumbre Bush-Putin", Center for Strategic and International Studies, mayo de 2002, p. 3.

ya doctrina Bush”, que según estos ideólogos⁷ posee tres elementos esenciales:

- *Activo liderazgo global estadounidense.* El presidente Bush anotó que los enemigos de Estados Unidos ven el mundo entero como un campo de batalla. Y afirmó que hay que contraatacarlos. También dejó claro que desea actuar preventiva y rápidamente. “El tiempo no está de nuestro lado —admitte—, cuando se trata de armas biológicas, químicas o nucleares”.
- *Cambio de régimen.* Hace clara su decisión de incluir a los *rogue status* (estados violentos) como blancos en su guerra contra el terrorismo. El eje del mal debe ser combatido: Corea del Norte, Irán e Iraq.
- *Promoción de principios democráticos liberales.* Ninguna nación está excluida de las demandas no negociables de libertad, derecho y justicia, porque Estados Unidos tiene un objetivo mayor en el mundo: la misión de expandir los principios políticos estadounidenses, sobre todo en el mundo musulmán.

La doctrina Bush también se distingue por lo que no es: no es el multilateralismo de la época de Clinton, el presidente no apela a la ONU, no profesa la confianza en el control de armas ni tiene esperanzas en algún proceso de paz. No es el realismo de balance de poder favorecido por Bush padre, es más bien la reafirmación de que la paz y la seguridad serán ganadas y preservadas sólo por la fuerza militar y los principios políticos.⁸

Durante los primeros años de la administración Clinton, éste fue muy criticado por no tener una clara agenda de política exterior; George W. Bush llegó en cambio a la presidencia con una agenda claramente establecida, que consiste en una visión conservadora y de línea dura para preservar y lograr los intereses de

⁷ Gary Schmitt y Tom Donnelly, *The Bush Doctrine, Project Memorandum*, New American Century Project, 30 de enero de 2002, pp. 2-3.

⁸ Gary Schmitt, Tom Donnelly, “Put Your Money Where Your War Is”, *Weekly Standard*, 13 de mayo de 2002.

seguridad nacional de Estados Unidos. “Las confusas visiones sobre promoción de la democracia, derechos humanos y equidad no oscurecen el duro enfoque de la agenda republicana. La declaración de los objetivos de la política exterior de manera simplista, al estilo Bush, busca directamente, y sin tener en cuenta a otros países, los objetivos del interés nacional estadounidense.”⁹ La seguridad nacional es definida claramente como el simple aumento del poderío militar estadounidense. La característica del diseño de política exterior es que Estados Unidos tiene una arbitraria ingerencia en los asuntos de otras naciones, pero tal política unilateral tiene graves riesgos, ya que ignora los muchos beneficios de la cooperación internacional y el multilateralismo.

Es una política exterior ciega a la drástica reconfiguración de las condiciones de nuestra era: económicas, políticas, del ambiente y de la seguridad. Es una visión en la que los intereses políticos estadounidenses siempre alteran el ambiente, y los imperativos de la defensa nacional antimisil (National Missile Defense, NMD)¹⁰ dejarán la sabiduría de los tratados de control armamentista, y el dominio estadounidense y sus privilegios caracterizarán su liderazgo global.

La política exterior del equipo de Bush es simple, pero imprudente. Su visión del interés nacional y de la seguridad parte de las condiciones de la Guerra Fría. La estructura tradicional de la política exterior estadounidense de toma de decisiones ya no se instrumenta más.

⁹ “Foundations for a New US Foreign Policy”, *Foreign Policy in Focus*, noviembre, 2001, p. 1.

¹⁰ Según el libro-reporte *Defending America*, de la Heritage Foundation, “los políticos estadounidenses deben entender los fundamentos de una nueva defensa global. Ésta debe contar con una capacidad de defensa antimisil contra misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y misiles de corto alcance en cada una de sus tres fases de vuelo: elevación, curso medio y fase terminal. Cada fase de esta trayectoria presenta retos especiales. Lo más deseable es destruir los misiles atacantes en su temprano vuelo, lo más lejos posible de sus blancos pretendidos”. Para esto, según los apologistas de este proyecto, es necesario construir defensas antimisil de base marítima, aérea y espacial. Los antimisiles con base en el espacio que funcionan con energía cinética, “golpe a matar” y capacidades interceptoras láser podrían interceptar todos los misiles.

La doctrina Bush creció repentinamente. Durante un discurso a los cadetes graduados en la academia militar de West Point, Bush sentó la base ideológica de la guerra contra el terrorismo.

Primero que todo, Bush recordó las doctrinas de la contención y la disuasión de la Guerra Fría y consideró que “la disuasión no significa nada contra las oscuras redes del terrorismo, y la contención no es posible cuando dictadores desequilibrados con armas de destrucción masiva pueden utilizar estas armas o misiles o secretamente proveerlas a los aliados terroristas”.¹¹

En segundo lugar, Bush argumentó que hoy la única alternativa a esas doctrinas está basada en la prevención: “Si esperamos a que las amenazas se materialicen, habremos esperado mucho—advirtió Bush y agregó—; en el mundo al que hemos entrado, el único patrón de seguridad es el de la acción, nuestra seguridad requerirá que todos los estadounidenses vean a futuro y resueltamente estén listos para una acción preventiva cuando sea necesario defender la vida y la libertad”.¹²

De acuerdo con esta doctrina, en el conflicto israelí-palestino la autoridad palestina estará en la misma categoría que el talibán en Afganistán y los mulás de Irán, además de plantearse que Sadam Hussein debe ser removido de su cargo.

Para algunos, entre ellos los líderes israelíes, Bush logró en West Point alturas de claridad moral y estratégica, pero según estas fuentes, hay un abismo entre un correcto y valiente razonamiento y la actual política. El patrón de endurecimiento de la retórica de Bush, según estos analistas, tiene algunos efectos positivos, como crear la percepción de la inevitabilidad de la remoción de Sadam Hussein, pero si no se cumple lo anunciado, advertían que dicha política se colapsaría.¹³

¹¹ “The Bush Doctrine: War for the Appearance of Purpose”, *News-Journal* editoria, marzo, 2002.

¹² Charles Krauthammer, “The Bush Doctrine”, *Time*, 26 de febrero de 2002, p. 13.

¹³ “The Bush Doctrine”, *Jerusalem Post*, 4 de junio de 2002.

UNA NUEVA GUERRA FRÍA

La administración Bush está dividida entre la fracción moderada de Powell, que desea limitar el alcance de la doctrina Bush y cuidar los nexos con los frágiles gobiernos pro estadounidenses en los países islámicos, y la fracción de los halcones, liderada por el subsecretario Paul Wolfowitz, que prefiere un diseño de asalto total para "acabar con naciones —según su formulación— que puedan ser ligadas a Al Qaeda". La intención de Bush es mediar y calmar a ambas fracciones, un signo de que este debate interno está lejos de resolverse de manera definitiva. Para la fracción de Powell es necesaria una cuidadosa diferenciación entre los grupos terroristas y el resto del islam, una premisa necesaria durante la campaña de Afganistán para mantener la armonía con el mundo islámico.

La influencia de Wolfowitz aparece más tarde, durante la recapitulación de Bush, al informar que más de 60 naciones ya no recibirán arsenal estadounidense debido a que están acusadas de apoyar a los terroristas.

Estados Unidos y Gran Bretaña se esfuerzan en desarrollar un plan secreto a 10 años para combatir las fuerzas radicales del islam. Esto sería en esencia el diseño de una nueva guerra fría, que será peleada principalmente por medio de espionaje, subversión, sanciones económicas, y respaldada por incursiones militares periódicas y teóricamente limitadas. "Éste parece ser el sentido de la operación Noble Tagle como está actualmente concebida, y no cabe duda de que ha sido recibida con mucho beneplácito por los estrategas de la construcción militar en el gobierno y en la prensa, quienes se encuentran perdidos desde el colapso de la Guerra Fría."¹⁴

La segunda Guerra Fría es el escenario que presume que Estados Unidos puede afrontar un compromiso militar y, a la vez, preservar la estabilidad y el apoyo a los regímenes amigos del mundo árabe. Ésta es una proposición arriesgada. Las asevera-

¹⁴ Simon Trisdal, "Bush Struggles with Foreign Policy Stuff", *The Guardian Unlimited*, 26 de abril de 2002, p. 7.

ciones de Bush de que los estadounidenses no deberían esperar una guerra sin víctimas sugieren una capitulación ante los elementos neoconservadores que desean hacer la guerra en Iraq, al menos a una escala limitada, y es otra posición arriesgada y peligrosa.

Sin embargo, si Bush quiere conservar la coalición con los países árabes, debe salir de inmediato de Afganistán, no respaldar ciegamente a Israel y abstenerse de atacar a Iraq. Si el gobierno estadounidense no puede manejar estas acciones, los planes de una guerra fría de largo plazo pueden venirse a tierra debido a posibles guerras con otros estados y facciones, además de Afganistán o Iraq.

ZBIGNIEW BREZEZINSKI Y EL 11 DE SEPTIEMBRE

Según Lyndon La Rouche, precandidato por el Partido Demócrata en 2004 y una de las pocas voces disidentes de la política neoconservadora de George W. Bush en el espectro político estadounidense, lo sucedido el 11 de septiembre de 2001 fue un intento de golpe de Estado contra el sistema presidencial y parlamentario estadounidense. Así, según La Rouche, las posibles causas de los actos terroristas en suelo estadounidense no son los militantes de Al Qaeda, sino que —la posibilidad más ominosa— las salvaguardas de seguridad están muy deterioradas. La segunda más probable es que el alto mando militar no estuvo alerta. Para La Rouche, con grandes conocimientos sobre el National Missile Defense (NMD), el ataque al Pentágono apunta a la segunda posibilidad. Además, considera que los ataques fueron producto de un trabajo interno, pues no permiten otra conclusión más: lo sucedido fue un intento de golpe de Estado militar con el propósito estratégico global de las más ominosas implicaciones imaginables. Surgen dos preguntas: ¿por qué los profesionales militares y de inteligencia no advirtieron a Bush sobre Osama bin Laden? ¿Por qué a pesar de la masiva acumulación de relevantes evidencias desde el 11 de septiembre los círculos oficiales alrededor del mundo todavía prefieren defender las explicaciones de

que los hechos del 11 de septiembre, son obra de Osama bin Laden, a pesar de la falta de pruebas?¹⁵

Lo primero que hay que preguntarse, reflexiona La Rouche, es a quién sirvió este intento de golpe, a qué facción política. Este intento de golpe militar hubiera podido tener una escalada termonuclear, pero fue detenida mediante una conversación telefónica entre Bush y Putin. Hay aquí el factor general político-estratégico del “choque de civilizaciones”, estrategia de Samuel Huntington, pero que también comparte Zbigniew Brezezinski, anota La Rouche. Estas concepciones políticas son las “principales culpables” de estos acontecimientos, pues son el factor que continúa reflejándose vívidamente en la feroz batalla de facciones entre el gobierno estadounidense y los medios de comunicación, que promueven el debate de la necesidad de la guerra contra Iraq y el papel agresivo del actual régimen israelí.

Estos tres factores deben contextualizarse dentro de la crisis económica global, pues además están interconectados. La presencia de la inteligencia israelí también es importante para entender el ambiente en el que ocurrieron los hechos del 11 de septiembre.

Para La Rouche, este intento de golpe militar de Estado es una violenta operación llevada a cabo por militares de alto rango e implícitamente constituye un elemento de traición dentro de la oficialidad estadounidense. Para llevar a cabo estos actos se necesitó la mayor secrecía imaginable, ya que se trataba de una conspiración, enfatiza La Rouche.

Estos actos ofrecen dos retos a Bush: poner a todas las fuerzas militares bajo su control, y desentrañar el objetivo de la conspiración, a más largo plazo.

Culpar a Bin Laden fue un error estratégico de la Casa Blanca y continúa provocando consecuencias internacionales, como la intensificación del conflicto entre Pakistán e India.

Osama bin Laden no tenía capacidad para llevar a cabo los ataques, así que el propósito del intento de golpe de Estado era forzar a Estados Unidos a apoyar la política de choque de civili-

¹⁵ Lyndon la Rouche, *Zbigniew Brezezinski and September 11th*, febrero de 2002, pp. 15-17.

zaciones, un escenario de guerra religiosa global ideado básicamente por Brezezinski.

La autoría de este gran intento estratégico y geopolítico es ya bien conocida por los funcionarios europeos. El escenario de choque de civilizaciones se hizo notorio por la combinación de Brezezinski y Huntington.

El escenario oficial tiene gran popularidad entre los miembros de ambos partidos en el Congreso, entre los poderosos círculos financieros y entre una significativa parte de los funcionarios del gobierno de Bush. Los casos de Richard Perle y Paul Wolfowitz, "predadores dentro de las posiciones oficiales y atacantes directos de las estructuras gubernamentales, además de tener un papel influyente dentro de su partido político representan la infiltración en el gobierno de los poseedores de esta ideología oligárquica mundial".¹⁶

Tomar de la lista de los sospechosos usuales a Bin Laden le permitió al gobierno de Bush tener la iniciativa y dejar de lado a las fuerzas alineadas con Brezezinski, pero los bombardeos a Afganistán pusieron en peligro la relación de Estados Unidos con los países islámicos. Bush está siendo presionado por una fracción poderosa de la estructura política estadounidense para apoyar al comando de fuerzas de defensa de Israel en una guerra contra Iraq en el marco de este escenario de choque de civilizaciones, una guerra motivada ante todo por la geopolítica.¹⁷

La Rouche considera que la fiera lucha de facciones dentro del gobierno estadounidense y las presiones para que se lance a una guerra religiosa, por parte del congresista Tom Lanas, son una muestra de que el 11 de septiembre fue un intento motivado para que Bush entre a la guerra religiosa de choque de civilizaciones junto a Ariel Sharon y su asalto a la mezquita de Jerusalén al Haram, al Shariff. Si el intento de Sharon no es revertido, la combinación de una acelerada reacción en cadena del sistema financiero monetario mundial y la escalada de la guerra de Israel contra el mundo islámico pueden conducir a una guerra como

¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷ Lyndon la Rouche, "Memorial Day Address: The Lessons of Wartime for Statecraft Today", *Executive Intelligence Review*, 28 de mayo de 2002, p. 3.

la de los Treinta años en Europa (1618-1648), pero a escala mundial.¹⁸

Además, están los intereses de quienes han exagerado las implicaciones de los hechos del 11 de septiembre. La Rouche habla a este respecto de la "cobra de las siete cabezas": Huntington, Brezezinski, Paul Wolfowitz, Bernard Lewis, Richard Perle, Henry Kissinger y James Woolsey.

La ideología de Huntington esbozada en el libro *El soldado y el Estado*, según afirma este político, representa la tradición fascista en forma extrema, expresada mediante la combinación de la guerra religiosa y el catalizador de lo sucedido el 11 de septiembre. Para Huntington, "la definición de un soldado profesional es la de un héroe que intenta desintegrar el Estado-nación y establecer una caricatura del viejo Imperio romano en el actual Estado estadounidense".¹⁹

Por su parte, Brezezinski pertenece a la nobleza polaca y su concepción geopolítica es a favor de la división del mundo en áreas de influencia para las trasnacionales, sin importar la desintegración de los Estados nacionales para La Rouche, es un cerebro al servicio de la oligarquía trasnacional y añade que los instrumentos que usa —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio— desde hace 35 años atacan el nivel de vida de la población estadounidense.²⁰

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LA NECESIDAD DE LOS CONFLICTOS BÉLICOS

De acuerdo con el análisis de La Rouche, el actual sistema monetario y financiero está en proceso de desintegración. A pesar de los esfuerzos por negarlo, no hay manera de que el FMI prevenga la

¹⁸ Lyndon la Rouche, "The Middle East at Strategic Crossroads", *Executive Intelligence Review*, 26 de mayo de 2002, p. 5.

¹⁹ Lyndon la Rouche, "The Emperors Bush and Nero", *Executive Intelligence Review*, 2 de abril de 2002, p. 3.

²⁰ Lyndon la Rouche, "Economics: At the End to Delusión", *Executive Intelligence Review*, 2 de abril de 2002, p. 4.

desintegración de los Estados-nación, como fue el caso de Argentina. Sólo el repudio a las políticas de Anne Krugger, ideóloga neo-conservadora de la era de Reagan en el FMI, podría salvar a este país. También Japón está en crisis, y Polonia seguirá el mismo camino.

Según esta óptica, la introducción del euro en Europa y su difusión en Europa del Este aseguran una crisis mayor. El euro en su forma presente será un gran desastre para Europa debido a la imposibilidad de los gobiernos de generar el crédito necesario, y el remedio no es cortar sino dar crédito, canalizándolo bajo estricta regulación para asegurarse de que vaya a la producción y a la creación de más empleos en infraestructura, reactivando la capacidad de la industria, resolviendo obligaciones en salud y pensiones como base de la recuperación, pero bajo los acuerdos de Maastricht. Eso es imposible.

En el ámbito mundial existe un estado de guerra global que, bajo la cobertura religiosa, es en realidad geopolítica y amenaza con arrojar el mundo al caos con tal de lograr los objetivos de un grupo oligárquico y militar, "objetivos de quienes Brezezinski y Huntington son sólo lacayos".²¹

El tercer elemento del actual entorno político internacional es el papel de Ariel Sharon, ejecutor de las fuerzas de defensa israelíes, cuyos ideólogos están decididos a librar una guerra de religión, primero contra los palestinos y después contra Iraq y otros países a fin de crear las bases para una guerra religiosa en toda Eurasia.

UNA POLÍTICA MILITAR UTÓPICA

Hay un grupo en Estados Unidos que se ha formado alrededor de grandes instituciones, poderosas financieramente, como la H. Smith, Richardson Foundation, The Olin Institute, The Foreign Policy Research Institute de Filadelfia, The Melon Scaife Institution, la Hoover Institution y la Rand Corporation. Estas organizaciones, con ciertas figuras militares incluidas, conformaron en los años cincuenta una corriente política denominada en-

²¹ Lyndon la Rouche, "Zbigniew Brezezinski...", *op. cit.*, p. 30.

tonces como "política militar utópica". La idea consistía en crear un imperio mundial dominado por los angloamericanos, a la manera del Imperio romano, basado en el soldado profesional.

Los libros y artículos de los académicos que integran esta corriente plantean que su estrategia es eliminar el Estado-nación, crear esferas de influencia, un vasto imperio al estilo del romano y una fuerza militar siguiendo el modelo del ejército nazi *Waffen-SS*, esto es, tropas reclutadas en todas las naciones unidas en una fuerza para conducir una guerra perpetua. Tanto en sus concepciones como en sus objetivos, esta gente es nazi de verdad, afirma La Rouche. Son los utópicos y están asociados con instituciones financieras poderosas del mismo tipo en varias naciones. Empresas como las que pusieron a Hitler en el poder en 1933-1934 y que hicieron la inevitable segunda Guerra Mundial. Ése es el enemigo interno de Estados Unidos y de mayor significado que los enemigos exteriores. Quienes condujeron el golpe del 11 de septiembre, la fracción militar de los utópicos, no ha sido arrestada y aún tiene influencia internacional.

La formación del Comando Norte, a su vez, conlleva mucha especulación entre expertos militares y legisladores sobre su constitucionalidad y legalidad. "Un experto argumenta que si el intento del Comando Norte es facilitar el uso de las tropas federales en caso de emergencia, entonces ya existe esa autoridad legal bajo los títulos 10 y 32 del Código Estadunidense. Con esta medida el poder se concentrará en manos del conservador John Ashcroft y se reducirá el poder del presidente."²² Como el término *terrorismo* no está bien definido, las funciones del Comando Norte tampoco lo están, por lo que tiene mucho poder. También hay planes para coordinar las acciones del Departamento de Defensa con organizaciones diferentes, lo cual es inapropiado e ilegal.

La Rouche plantea que la población estadounidense les teme, pero que él lleva luchando contra ellos 30 años: "Alguien tiene que dar la batalla y no entregarle el país a esa gente, pues si no se lucha, empezará la Edad Media en el planeta de nuevo", concluye.²³

²² Lyndon la Rouche, "The Northern Command: Crossing the Rubicon", *Executive Intelligence Review*, 17 de mayo de 2002, pp. 1-3.

²³ Lyndon la Rouche, "Zbigniew Brezezinski...", *op. cit.*, p. 42.

ESTADOS UNIDOS Y EL ORDEN INTERNACIONAL
DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Para Anatoli Lieven, uno de los resultados más importantes de los ataques fue el giro de Estados Unidos hacia una hegemonía mundial. Sin embargo, la elaboración de la política concede la habilidad para crear una jerarquía de prioridades nacionales, además de una ambición global sin tregua, de lo que resulta una tendencia peligrosa a presionar fuerte y simultáneamente en diversos asuntos internacionales. Por donde se vea, Estados Unidos tiene una posición de dominio global sin paralelo en la historia, aún mayor que la del Imperio británico en el siglo XIX.²⁴ Pero, según Lieven, Estados Unidos comete dos errores: la incondicionalidad del apoyo a Israel y la forma en que esto hace peligrar a otros aliados estadounidenses. La limitada capacidad de este nuevo giro no respeta a otros estados ni sus puntos de vista.

Con base en las acciones tomadas desde septiembre 11, es claro que la mayor parte de la administración Bush no tiene ningún deseo de una genuina cooperación internacional, excepto en el campo del antiterrorismo. No hay voluntad para sacrificar ningún interés nacional estadounidense real o percibido a favor de esta cooperación. No hay deseo de acuerdos internacionales formales que limiten de alguna forma la libertad de acción de Estados Unidos y no hay disposición para crear una verdadera comunidad internacional. En particular, la guerra contra el terrorismo ha coadyuvado a evaporar aun la más limitada discusión sobre el calentamiento planetario, la política y los medios para conseguir los objetivos, a pesar de la gran importancia que Europa le da a estos temas.

En los meses posteriores al 11 de septiembre, aun el más cercano aliado europeo de Estados Unidos —Gran Bretaña— recibió de éste severas humillaciones respecto a Palestina, las relaciones de la OTAN con Rusia, con Irán y la abrogación del Anti Ballistic Missile

²⁴ Anatol Lieven, "The Secret Policemen's Ball: The United States, Russia and The International Order after September 11", *International Affairs*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, vol. 78, núm. 2, 2002, pp. 23-32.

(ABM). En otros asuntos, como la defensa antimisil y la temprana expansión de la OTAN a los Estados Bálticos, el gobierno británico ha evadido la vergüenza pública al pretender, de manera completamente falsa, que siempre apoyó estos movimientos.²⁵

La coalición contra el terrorismo es sobre todo una asociación policiaca, lo que implica la futura participación de Estados Unidos en conflictos locales bastante desagradables, campañas de represión militar o policiaca, e incluso terrorismo de Estado. Esto marca el retorno a un enfoque de Guerra Fría, como sucedió contra el bloque soviético en su momento.

Y como durante la Guerra Fría, algunos regímenes, especialmente en la ex URSS, todavía están usando este pretexto como carta blanca para aumentar la represión contra los islámicos sunnitas y los grupos de oposición en general. Qué tan lejos llevará esta nueva política a Estados Unidos a implicarse en atrocidades es una cuestión que está aún por verse. Un posible ataque a Iraq aumentará las preocupaciones de muchos países de que ocurra un ataque en su territorio y no reducirá el terrorismo. El gobierno de Putin ha cooperado mucho en esta coalición, pero corre el peligro de que se le considere pro estadounidense.

Georgi Ochenski, que cabildea en la legislatura del estado de Montana y que es analista político de *Missoula Independent*, considera por su parte que el presidente Bush está preparándose para empezar con golpes preventivos a cualquier país o países que se consideren una amenaza para Estados Unidos, lo que es un dato aterradorante en sus implicaciones para este país.²⁶

Además, Estados Unidos gasta más de un billón diario de dólares en su aparato militar, con gran detrimento de otras necesidades nacionales vitales:

Los fondos para educación tienen déficit, los universitarios se endeudan en cientos de miles de dólares para realizar cuatro años de estudios. Los pensionados y las familias de bajos ingresos se están

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Georgi Ochenski, citado por Jonathan Steele, "The Bush Doctrine Makes Nonsense of the UN Charter", *Guardian Unlimited*, 7 de junio de 2002, p. 6.

pauperizando tratando de pagar el seguro de salud y las medicinas. Se puede hipotecar el futuro y dejarle la deuda a los hijos, pero tarde o temprano, bajo la agresión de la doctrina Bush, seremos atacados por aquellos a los que atacamos.²⁷

Ochenski añade que el costo de sostener la guerra, especialmente la global que Bush considera y pretende llevar a la práctica, está matando a la nación. El mercado de la bolsa, ya golpeado por el asunto de WorldCom y la recesión económica, va diariamente consumiendo los ahorros y las inversiones de los ciudadanos. Se culpa al entorno internacional y a la incertidumbre por el tambaleante mercado de inversiones; el mismo Wall Street está asustado por los portentosos proyectos de guerra desencadenados en este mundo cada vez más violento y peligroso. Los daños ecológicos inflingidos por la guerra son enormes, y los gastos en combustible para mover la máquina militar también.

Así pues, la administración Bush más que lidiar con las causas que produjeron el ataque al World Trade Center (wtc) está lanzando una guerra que desencadenará una espiral de violencia sin fin, terror y odio religioso y racial, ya que la doctrina Bush, al parecer, consiste en que el mundo, "cada nación, en cada región, ahora tiene que tomar una decisión. O está con nosotros o está con los terroristas".²⁸

IRAQ Y LA DOCTRINA BUSH

En un memorando ejecutivo de William D. Hartung, del World Policy Institute para el Senado estadounidense, denominado "British and European Responses to the Proposed U.S. Military Action Against Iraq",²⁹ se plantea que a pesar del aumento de las víctimas de Estados Unidos en la renovada campaña contra Al

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ William D. Hartung, reporte para el Senado estadounidense, "British and European Responses to the Proposed U.S. Military Action Against Iraq", *World Policy Institute*, Washington, 2002, p. 12.

Qaeda en Afganistán, Washington parece decidido a emprender la guerra contra Iraq. Ya no existe duda sobre si se debe tomar acción militar contra Iraq, sin embargo todavía se discute el cuándo y el cómo. El éxito de una guerra contra Iraq sería un momento definitorio en la evolución de la doctrina Bush. Después del 11 de septiembre se ha observado una creciente coherencia y confianza en su estrategia preactiva de "defensa ofensiva".

La doctrina Bush parece no tolerar ninguna alineación en la campaña contra el terrorismo. En este conflicto no puede haber moderados, sólo los que están contra Estados Unidos. En muchos aspectos, éste es un intento de codificar las relaciones internacionales en la posguerra fría, reconociendo e institucionalizando los aspectos políticos de la globalización. La línea dura en la administración estadounidense de Donald Rumsfeld, su vicesecretario Wolfowitz y su padrino ideológico Richard Pearle, está usando los ataques del 11 de septiembre para reelaborar el concepto de soberanía estatal en el mundo en desarrollo. Las preocupaciones sobre la democracia y los derechos humanos que dominaron la política exterior en la era Clinton nunca fueron afines a la promoción republicana del ala derecha del interés estadounidense para excluir estos derechos. Contrariamente, como lo evidencia la actual actitud hacia Egipto, los estados en el mundo en desarrollo podrán amenazar a sus poblaciones como lo deseen, mientras sigan ciertas reglas, como suprimir toda actividad terrorista en su territorio, fomentar la transparencia de las transacciones bancarias y comerciales y el deshacerse de armas de destrucción masiva.

Para la administración Bush, el actual régimen de Bagdad es un potente símbolo de desafío de un Estado del tercer mundo. A pesar de la invasión, el constante bombardeo y una época de duras sanciones, ha continuado rehusándose a las demandas de Estados Unidos y de la comunidad internacional. Al instrumentar un cambio de régimen en Bagdad, Washington señalaría claramente su compromiso con la doctrina Bush y a la vez lograría los objetivos centrales de su política exterior. En Londres, la campaña gubernamental para convencer al Partido Laborista del peligro que representa Iraq, junto con las crecientes condenas estridentes de Tony Blair en contra del régimen de Iraq, sugieren que

Gran Bretaña será parte de la coalición militar para quitar a Iraq el armamento químico, biológico y nuclear, y al mismo presidente Hussein.

Sin embargo, la acción contra Iraq será mucho más complicada que la de Afganistán. El equipo del Pentágono elabora planes concretos de acción y enfrenta varios problemas geográficos y estratégicos. Militarmente, Estados Unidos usó grandes cantidades de municiones en la campaña afgana. Replanear esto y movilizar suficientes aviones, tropas y barcos a la región tomará de seis meses a un año. La tarea diplomática, si hubiera alguna, es más difícil. Un ataque sustancial a Iraq será impopular en el Medio Oriente. La opinión pública árabe se ha inflamado por lo que considera la falta de voluntad de Washington para restringir los ataques israelíes contra los palestinos. Además, después de doce años del fin de la Operación Tormenta del Desierto de 1991, hay una gran simpatía por la población iraquí sujeta a sanciones económicas y comerciales impulsadas por Bush y apoyadas por la Organización de Naciones Unidas.

Hay poco o ningún apoyo en Europa para una campaña militar. El movimiento hacia el acuerdo sobre sanciones inteligentes entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU quedaría hecho añicos por los intentos de forzar un cambio de régimen en Bagdad. Las discusiones del Pentágono acerca de extender la "guerra" contra el terrorismo hacia Iraq son resultado directo del éxito de la campaña contra el régimen talibán. Sin embargo, el renacimiento de la violencia en Afganistán sugiere que este conflicto está lejos de terminar.

La superioridad abrumadora en armamento no garantiza la victoria. Además, la campaña de Afganistán da lecciones para una futura campaña iraquí. En primer lugar, Afganistán era un Estado débil, luchando por controlar a una conflictiva sociedad tribal. El régimen talibán enfrentó a grupos armados operando en su contra desde el interior. Era más bien una coalición de grupos armados que una coherente fuerza gobernante. Una vez que se usó la fuerza militar y que el apoyo pakistaní cesó, cayó el régimen.

Iraq, por otra parte, es un Estado fuerte que domina a una sociedad muy débil. Desde 1989 el régimen ha tenido mucho

éxito al cooptar o destruir cualquier grupo que retara su control. El resultado ha sido la atomización de la población, los individuos están muy ligados al Estado sin vestigios de sociedad civil. Esto se ha exacerbado por los 12 años de sanciones. La población depende de la ración estatal mensual en 50% de su alimentación. Esto significa que los disidentes pueden ser castigados económica y militarmente. Desde 1990, Bagdad no tiene aliados regionales o internacionales, además de la campaña de Afganistán, es bien poco lo que puede hacer Washington para aislarlo o debilitarlo más. El gobierno iraquí es hoy tan fuerte como cuando invadió Irán en 1980, sin embargo, la guerra y las sanciones han reducido drásticamente el poder del ejército, restándole municiones y refacciones. Con 375 000 hombres armados y regimientos de élite, como la Guardia Republicana, Bagdad es todavía más que capaz de mantener su régimen.

Aquí no hay equivalente a la Alianza del Norte de Afganistán. Las únicas fuerzas militares fuera del control directo de Hussein son las del Partido Democrático Kurdo y el de la Unión Patriótica de Kurdistán.

Con todo esto en mente, los estrategas estadounidenses han desarrollado tres opciones posibles:

- Una amplia campaña de bombardeo que tendría como blanco el corazón del régimen y sus tropas de más confianza. La Guardia Republicana largamente estacionada a las afueras de Bagdad sería impulsada a moverse en contra del gobierno para evitar convertirse en el foco del bombardeo. Por una década, la política estadounidense ha favorecido un golpe y ha concentrado todos sus esfuerzos en alcanzarlo. Numerosos intentos han sido orquestados desde 1991. El régimen ha usado a los militares para alcanzar su poder y ha estado largamente consciente de este peligro. Aunque permanece siendo el mejor escenario para un cambio de régimen, el gobierno ha desplegado con éxito enormes recursos para prevenir esta situación.
- El segundo escenario implicaría una invasión limitada de fuerzas especiales y una sustancial campaña de bombardeo.

Las fuerzas estadounidenses tomarían una pequeña cantidad de territorio y pondrían un gobierno alternativo de exiliados y partidos kurdos. Este enclave sería usado para organizar a las tropas iraquíes desertoras en un ejército alternativo. Si Bagdad se repliega, habría una invasión estadounidense mucho mayor. Si no, el enclave sería lentamente aumentado hasta que fuerzas de oposición apoyadas por tropas estadounidenses controlaran todo el país.

Este plan ha sido ampliamente criticado. El temor es que dicha estrategia conduzca al fracaso, ya que una pequeña cantidad de tropas estadounidenses y una oposición mal preparada en áreas muy pobladas en los desiertos del sur, resultaría de dudable éxito. Esto sería además impopular con los vecinos de Iraq. Los estados árabes, principalmente Arabia Saudita, piensan que provocaría la inestabilidad política regional y, al final, conduciría a la desintegración de Iraq.

- La tercera opción es una invasión terrestre masiva de cerca de 200 000 tropas estadounidenses, similar a la operación Tormenta del Desierto de 1991. Esto también acarrea riesgos políticos y estratégicos. Es dudoso que Arabia Saudita acceda a que su territorio sea usado por las tropas estadounidenses. Si Estados Unidos lanzara un sustancial ataque terrestre, los leales al régimen de Hussein no tendrían a dónde ir y entonces se concentrarían en áreas urbanas de Bagdad como su última posición, usando todos los medios posibles para resistir, por lo que el precio de los planes de Bush podría ser enorme. Grandes cantidades de víctimas civiles y militares acompañarían una destrucción generalizada. Así, según la nueva doctrina Bush, Estados Unidos tiene derecho de golpear preventivamente a cualquier nación que ese país decida que está desarrollando armas de destrucción masiva o apoyando al terrorismo. Esto es una carta blanca para la guerra.

Aun sin una amenaza inminente, las tropas estadounidenses en el área reclaman el derecho de lanzar golpes militares. Si esta

doctrina no es rápidamente rechazada por otros estados, preferentemente aquellos que se autodenominan aliados de Washington, el artículo 51 de la Carta de la ONU sufrirá un golpe mortal.³⁰

EL PROYECTO DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA DE ESTADOS UNIDOS Y SU RELACIÓN CON EL CONGRESO

Una de las propuestas más relevantes del presidente Bush después del 11 de septiembre respecto a la restructuración de los sistemas de seguridad internos es la creación del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Home and Land Security, DHS).

Hacer posible la recopilación de los datos de inteligencia respecto al terrorismo en un solo centro de fusión, sería un importante primer paso en la corrección de algunas deficiencias de inteligencia que existían antes del 11 de septiembre. Para coordinar los datos de inteligencia de varias agencias en asuntos relacionados con la guerra contra el terrorismo y las amenazas terroristas a Estados Unidos, entre el gobierno federal y los estatales y locales y analizar estos datos, se requiere una oficina especial.³¹

Por eso, esta responsabilidad ha recaído en gran medida en el director de la Office of Hemispheric Security (OHS), el ex gobernador de Pennsylvania, Tom Ridge, pero las oficinas estatales y locales desean más asistencia operativa de lo que la capacidad de la OHS puede proveer. El DHS con su enfoque operativo sería más capaz de satisfacer esta necesidad.

Esta amplia reorganización de las agencias federales debería redundar en una más eficiente política de seguridad interna. En muchos casos, en los que ahora múltiples agencias federales com-

³⁰ Escenarios probables de guerra tomados de Anthony H. Cordesman, *If We Fight Iraq: The Lessons of the Fighting in Afghanistan*, Center for Strategic and International Studies, 7 de diciembre de 2001.

³¹ Michael Scardaville y Andrew Olivastro, "Harmonizing DHS Personnel Issues", The Heritage Foundation, Memorandum núm. 138, Washington, 26 de agosto de 2002, p. 5.

partirán la responsabilidad de la seguridad interna, como examinar y asegurar los miles de contenedores que entran a los puertos de Estados Unidos, sólo una sería responsable. Estas medidas permitirían revisar más barcos y simplificarían la coordinación con otras agencias federales que contribuyen a los esfuerzos de seguridad interna.

El DHS tendría al inicio 169 000 empleados federales transferidos a su autoridad, provenientes de otras agencias, sin requerir un aumento en el presupuesto del presidente para el año fiscal 2003 de 37.5 billones de dólares.³²

La DHS tendría inicialmente un papel coordinador, y el DHS resolverá los problemas actuales de organización y facilitará la coordinación de la primera. Así se evitaría la fragmentación de las responsabilidades entre las agencias federales, así como la duplicación de funciones y de recursos, ya insuficientes en las agencias.

Para promover esta clase de fusión de todas las fuentes de inteligencia, el DHS debería estar equipado con una red de computación con capacidades avanzadas de datos que extraigan información de otras redes de la comunidad de inteligencia al entrar en ellos. Todos los otros miembros de la comunidad de inteligencia deberían tener también acceso a esta base de datos, siempre que se salvaguarde la seguridad. La oficina del DHS para cooperación estatal y local debería trabajar con la oficina de inteligencia para asegurar que las agencias locales de reforzamiento legal y los políticos tengan acceso a esta información en una base apropiada, ya que la labor de inteligencia es inútil si no es accesible a los políticos, quienes la usan para hacer evaluaciones y tomar decisiones.

Establecer la función de inteligencia del DHS como centro de fusión de ésta, no es sólo el mejor enfoque sino el más eficiente para corregir el problema de insuficiencia entre el FBI y la Central Intelligence Agency (CIA), aunque algunos analistas han sugerido incorporar estas dos agencias al nuevo DHS. Esto sería un error, ya

³² Michael Scardaville, "An Assessment of the Nacional Homeland Security and Combating Terrorism Act of 2002", The Heritage Foundation, Washington, 30 de agosto de 2002, p. 10.

que ambas tienen amplias misiones de inteligencia y reforzamiento de la ley que van más allá del combate al terrorismo. Poner estas misiones bajo la autoridad de un departamento con un estrecho enfoque de combate al terrorismo reduciría sus alcances.

PROYECTO DE LA ESTRUCTURA EJECUTIVA

El secretario de Seguridad Interna será nombrado por el presidente con el consejo y la ratificación del Senado. El secretario será la cabeza del DHS y dirigirá y tendrá la autoridad y el control sobre el mismo. Todas las actividades de los funcionarios, empleados y unidades organizacionales del DHS estarán bajo su control y podrá delegar responsabilidades en cualquier funcionario o unidad organizacional del DHS, así como promulgar regulaciones. Será el encargado de contratar, asignar partidas y firmar acuerdos de cooperación. Otros funcionarios asistirán al secretario y serán nombrados por el presidente y el consejo y con la ratificación del Senado: un vicesecretario de Seguridad Interna, que será su primer asistente; un subsecretario de análisis de información y protección de infraestructura; un subsecretario para contramedidas químicas, biológicas y nucleares; un subsecretario para fronteras y transportes; un subsecretario para emergencias y un subsecretario para administración. No más de seis asistentes secretarios. Para asistir al secretario en funciones habrá un inspector general, que deberá ser nombrado según el Acta de Inspector General de 1978.

Para asistir al secretario en funciones habrá también un comandante de la Guardia Costera, que será nombrado según la sección 44 del artículo 14 del Código de Estados Unidos, y los siguientes funcionarios, nombrados por el presidente: un abogado general que será el jefe legal del DHS; no más de diez secretarios asistentes, un director del Servicio Secreto, un funcionario financiero jefe y un jefe de información.

Así, la administración Bush ha propuesto, además de un secretario, un vicesecretario, cinco subsecretarios y 16 asistentes secretarios para administrar el Departamento de Defensa Interna y

manejar sus programas. Seis de los secretarios asistentes estarían sujetos a la ratificación del Senado. En una temprana etapa de formación organizacional, los 16 asistentes deberán ser propuestos para designación presidencial sin ratificación legislativa.

Sólo después de que el DHS llegue al Congreso para su ratificación final, será tomada la decisión de qué secretarios asistentes deberán ser confirmados por el Senado. La decisión deberá ser tomada según el enfoque de su jurisdicción y sus responsabilidades. Es vital que el decreto que se aprueba incluye la estructura organizativa multiusos y operacional del presidente de la administración. Además, se sumará la principal agencia federal responsable de trabajar con el Estado y las autoridades locales para prepararse, prevenir y responder a los desastres, incluidos los actos terroristas. La Federal Agency of Management of Emergency (FAME) ha establecido cercanas relaciones operativas con las organizaciones estatales y locales de primera respuesta, como la policía, los bomberos, servicios médicos de urgencia y sectores de salud pública, responsables de respuesta a los desastres.³³

LA GUARDIA COSTERA ESTADUNIDENSE

La Guardia Costera tiene la responsabilidad principal de asegurar la custodia y salvaguarda de las aguas de los Estados Unidos, tarea que abarca muchas misiones. Sin importar la situación de que se trate, el enfoque táctico de la Guardia Costera prevé el uso de una política multiusos denominada "Maritime Domain Awareness". Este enfoque consiste en rápido reconocimiento, rápida respuesta e intersección.

Éste es el enfoque que el DHS debería asumir, pero la Guardia Costera debe modernizarse, ya que su obsolescencia ha reducido las operaciones de algunos barcos y aviones a 10% en 2001.

³³ Jack Spencer, "The National Guard and Homeland Security", The Heritage Foundation, Executive Memorandum núm. 826, Washington, 29 de julio de 2002, p. 16.

PROCESO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN
ENTRE LA CIA, EL FBI, LA AGENCIA DE SEGURIDAD NACIONAL
Y EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA

Según Michelle Scardaville y Jack Spencer, investigadores de la Fundación Heritage que asesora de cerca a Bush, la administración y el Congreso deberían crear un mejor sistema de fusión federal para la inteligencia constituyendo un centro, el cual debería reunir, analizar y compartir información según la necesidad y de manera adecuada entre las agencias federales, estatales y locales. Debería asimismo trabajar de cerca con el FBI y la CIA; aunque esta última permanecería independiente, ya que sus amplias misiones se extienden al exterior del país.³⁴

La división del DHS denominada "Análisis de la Información y Protección de la Infraestructura" deberá tener un nuevo Centro de Inteligencia que compile la información sobre sospechosos de posibles actos terroristas de los archivos de las diferentes agencias de la comunidad de inteligencia del país, para que la analice y difunda a fin de prevenir futuros ataques. Un centro de este tipo sería solamente el recopilador y el lugar de análisis de la información acumulada.

EL CONGRESO Y EL DHS

La cantidad de comités que tiene el Congreso para supervisar la seguridad nacional es enorme, alrededor de 50 o más, por lo que el DHS, al convertirse en realidad a finales del año 2002, podría ver extinguidos sus esfuerzos de seguridad si este sistema de comités no se reforma. Los actuales comités doblan funciones y jurisdicción, lo que significaría que los funcionarios del DHS gastarían horas interminables rindiendo cuentas a cada uno.

³⁴ Michael Scardaville, "Why the Office of Homeland Security Should Remain Independent?", The Heritage Foundation, Backgrounder núm. 1577, Washington, 23 de agosto de 2002, p. 8.

Algún avance se ha hecho desde que mejoró la capacidad del Congreso para legislar y proveer supervisión sobre la política de seguridad interna. El 19 de junio de 2002, la Casa de Representantes conformó un Comité Selecto en Seguridad Interna para diseñar la legislación final para establecer el DHS. La resolución 449 que firmó este Comité requiere que su disolución, después del decreto que prepara, sea firmado por el presidente Bush, pero también anota que la creación de este Comité no debería ser interpretada como un factor que altere cualquier comité en funciones. Su propia formación, sin embargo, muestra que el Congreso no puede ser eficiente para manejar los asuntos de seguridad interna con la estructura actual. Richard Armey (republicano por Texas), líder de la mayoría, ha declarado que cualquier resolución para reformar el Congreso será diferida al menos hasta que el DHS sea establecido, es decir, la próxima sesión del Congreso en enero de 2003.

Cuando el Congreso al final decidió revisar sus deficiencias estructurales, se hizo evidente que la batalla sobre la autoridad jurisdiccional de los comités sería explosiva, ya que un buen número de líderes de comités y subcomités en ambas cámaras ha expresado su oposición a transferir cualquiera de sus competencias de autoridad de supervisión sobre las operaciones de seguridad interna. Sin embargo, retrasar demasiado las reformas sería, para algunos analistas conservadores, poco aconsejable. Para los asesores del gobierno republicano, el Congreso debe tomar pasos adecuados para reestructurar el sistema de comités a fin de que el DHS alcance el máximo de eficiencia tan pronto como sea posible. El futuro secretario del DHS no podrá efectuar una rápida transición a una nueva cultura burocrática, si su personal debe invertir la mayor parte del tiempo respondiendo a las preguntas de 88 comités y subcomités, y esperar mientras cualquiera de los 535 miembros de la Casa de Representantes y del Senado trata de añadir elementos a una legislación urgente.

Así pues, al mismo tiempo que el Congreso debate la estructura del nuevo departamento, también debería empezar a reformar su configuración de comités para no obstaculizar las actividades de mantenimiento de la seguridad interna. Específicamente, se-

gún Michael Scardaville de la Heritage Foundation, tendría que formar nuevos comités en seguridad interna. El liderazgo en ambas cámaras debería establecer comités permanentes de seguridad interna, con autoridad sólo para supervisar las funciones absorbidas por el DHLS. Los comités que ahora tienen jurisdicción deberían renunciar a ésta ante al nuevo comité. En áreas donde múltiples agencias continúan compartiendo responsabilidades para funciones como ataques químicos, biológicos, radiológicos o nucleares, cada comité actual, dedicado a la seguridad interna, debería en la práctica ser designado al Comité de jurisdicción principal. Los comités en seguridad interna deberían entonces establecer subcomités paralelamente a las responsabilidades fundamentales de la DHLS, como protección de infraestructuras, respuesta interna, investigación en defensa, seguridad fronteriza, seguridad marítima y transportación, coordinación estatal y local, y administración.

Por lo anterior, podría concluirse que los altos funcionarios del DHLS pertenecerán al poder ejecutivo y serán nombrados por éste con la ratificación del Senado, y no habrá en el DHLS representantes del poder legislativo.

FUNCIONES OPERATIVAS ANTITERRORISTAS DEL DHLS Y USO DE LA FUERZA MILITAR

El DHLS debería tener además las siguientes funciones: consolidar los programas de primera respuesta y desarrollar una red de entrenamiento para primeras respuestas estatales y locales; desarrollar un programa de ejercicios de respuesta al terrorismo; ejercicios que simulen acciones con armas de destrucción masiva, acciones básicas para prepararse contra los ataques terroristas. Estos ejercicios deberían ser incluidos en una estrategia nacional de primeras respuestas desarrolladas por una *task force*, bajo los auspicios del nuevo DHLS con representantes de la Oficina de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa, las unidades nacionales y estatales de la Guardia Nacional, los Centros para Control de enfermedades y otras agencias.

Asimismo, se requiere ampliar el papel de la Guardia Nacional. Como órgano de primera respuesta en las emergencias domésticas, está bien posicionada para asumir el control militar de la seguridad interna. Más aún, gran parte de la estructura administrativa y de comando necesaria para permitir a la guardia tomar este papel está en buenas condiciones de acción. Pero el artículo 32 de la sección 102 del Código de Estados Unidos obliga a la guardia a enfocarse a dar servicios de apoyo a las fuerzas activas, y el Pentágono no puede con facilidad sacarla de estas obligaciones y red desplegar unidades para la seguridad interna sin afectar las mencionadas, por lo que las fuerzas activas tendrán que expandirse para cubrir estos servicios o sus compromisos deberán disminuir. Urge, pues, redefinir las funciones de la Guardia Nacional.

Otra iniciativa propone establecer un equipo federal para facilitar las estrategias estatales y locales que complementen la seguridad nacional. La seguridad interna trasciende todos los niveles del gobierno y depende de la voluntad cooperativa de los involucrados. Ayudar a los funcionarios estatales y locales a hacer compatibles sus planes contraterroristas con la estrategia federal será vital para su éxito y requiere la cercana cooperación entre el DHS y los funcionarios locales y estatales. Tom Ridge, director de la Oficina de Seguridad Interna (OHS), debería establecer un equipo de miembros que pudiera viajar por el país para ayudar a los funcionarios locales de seguridad interna a formular planes que complementen la estrategia nacional.

USO DE LA FUERZA MILITAR DENTRO DE ESTADOS UNIDOS

A pesar de que el director de la OHS, Tom Ridge, ha negado la posibilidad de que el ejército pueda ser usado para reforzar el orden legal en Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre ha declarado también que esta cuestión no está fuera de la discusión. El mismo presidente George Bush ha pedido al Congreso que reconsidere la ley, que data del siglo XIX, ya que prohíbe el uso de las fuerzas armadas estadounidenses en

arrestos y persecuciones en su territorio, labores que usualmente lleva a cabo la policía interna. El Senado actualmente considera la legislación para crear el DHS, que probablemente encabezará el mismo Tom Ridge. Éste se contradijo en otra declaración, cuando afirmó que a pesar de que la revisión era muy improbable, la ley no sería aprobada: "Va contra nuestros instintos como país dar a los militares la capacidad de arrestar", declaró. El Posse Comitatus fue aprobado en 1878, en la era de la reconstrucción posterior a la guerra civil y expresamente prohibía el uso del ejército, la armada, las fuerzas aéreas y navales en las investigaciones de política interna.

Otra propuesta incluiría una "división de inteligencia para la amenaza", esto es, los llamados "equipos rojos", que según palabras de varios funcionarios de alto rango en la administración, estarían autorizados para actuar "como terroristas". La justificación para estos equipos especiales es que ayudarán a la administración en su lucha contra el terrorismo en territorio estadounidense. Otros elementos del plan de la Casa Blanca incluyen estándares nacionales para las licencias de conducir estatales con el objeto de establecer tarjetas de identificación nacionales, la creación de un plan supersecreto para proteger la infraestructura y una creciente inspección de los contenedores en puertos extranjeros.

Es significativo que los amplios poderes propuestos para los militares y el poder ejecutivo del gobierno sean métodos que han sido elaborados durante ocho meses en total secreto. Los voceros de la administración han dado información confusa acerca de sus declaraciones al Congreso durante este periodo.

CONCLUSIONES

Después del 11 de septiembre, el presidente Bush encargó al Pentágono que elaborara un plan de preparación de las fuerzas armadas para su actuación en un nuevo mundo no predecible. El resumen hecho por el Departamento de Defensa de Estados Unidos sobre la doctrina estratégica nuclear de este país contiene una propuesta de crear una nueva triada compuesta de sistemas

ofensivos de golpe (ataque), de defensa y de una estructura de defensa renovada. Esto, según el Pentágono, debe disminuir la dependencia de Estados Unidos de las armas nucleares y mejorar la capacidad para contener un ataque en una situación de proliferación de armas de destrucción masiva y su producción por los países del "eje del mal".

Después de la salida de Estados Unidos del Tratado sobre Defensa Antimisil de 1972, Washington comunicó a sus aliados europeos que podría cubrirlos con el escudo antimisil a cambio de que aumentaran sus gastos militares. También les ofreció revisar los acuerdos conjuntos de defensa de los países miembros de la OTAN. La esencia de las demandas de Estados Unidos implica que sus aliados deben integrar su política militar con la nueva doctrina de defensa del Pentágono y aumentar sus gastos militares.

La actual política nuclear de Estados Unidos es unilateral y está dirigida a asegurar sólo sus intereses y no considera los de los otros países. Su objetivo es eliminar cualquier competidor posible para asegurar su dominio en un mundo unipolar. Además, esto significa no finalizar la carrera armamentista sino trasladarla a los campos más ventajosos para Washington, como la defensa nacional antimisil, la creación de armamentos de ataque cósmico, el armamento de alta precisión, las municiones de penetración (inteligentes) y municiones nucleares de bajo volumen, entre otras.

La decisión de la administración Bush de ir por el camino de la militarización del espacio se explica por el deseo de "pagar las deudas" a los representantes del gran capital que financiaron la campaña preelectoral del Partido Republicano. El desplazamiento del armamento de ataque de Estados Unidos hacia el espacio cercano, así como la creación de la defensa antimisil nacional, representan una amenaza para la humanidad y, por supuesto, será una nueva etapa de la carrera armamentista nuclear, lo que provocará acciones de respuesta de otros estados, sobre todo por parte de China. A su vez, esa estrategia influyó en ciertos círculos políticos muy importantes de Tokio, los cuales declararon abiertamente la posibilidad de crear en Japón armamento nuclear como parte de este sistema estadounidense.

En el año 2001 en Moscú se celebró la Conferencia Internacional sobre la Prevención de la Militarización del Espacio Cósmico, en la que participaron más de 250 delegados de 100 países. Sólo los representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña se rehusaron categóricamente a participar en la conferencia, porque ésta contradecía sus planes de militarizar el espacio cósmico.

La militarización del espacio cósmico representa para Estados Unidos aumentar su potencial militar fuera de su territorio, así como el tránsito de la política de contención a la de golpes preventivos en cualquier parte del mundo que consideren que representa un riesgo para sus intereses nacionales. Esto está creando un precedente de una política de "gendarme internacional", en la que un solo país contradice los intereses nacionales de otros estados y mina su soberanía nacional.

Estados Unidos lleva a la práctica una política doble al atraer a sus planes aventureros a los estados más desarrollados y, a la vez, tratando de no verse atado por las obligaciones internacionales en un campo tan sensible como el del espacio cósmico. Está decidido a usar la cooperación internacional para realizar un salto tecnológico y consolidar así, por un largo periodo, su posición de única superpotencia. Es evidente que sus socios se verán privados de las más avanzadas tecnologías, lo que llevará a la fuga de cerebros, al robo tecnológico y a la caída de la competitividad en el mercado internacional de la producción de alta tecnología de estos países.

La opinión pública tuvo oportunidad de observar cuando Estados Unidos intentó realizar el programa de Guerra de las Galaxias. Al evaluar esta situación, el director de la empresa de defensa Thales, Denis Rank, declaró que "la cooperación tecnológica trasatlántica es una avenida de circulación en una sola dirección", es decir, la ciencia tecnológica está caminando de Europa a Estados Unidos y no al revés.

Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina

*Darío Salinas Figueredo**

INTRODUCCIÓN

LAS PREOCUPACIONES ALREDEDOR del fenómeno del terrorismo han cobrado una vitalidad inusitada. Su dinámica, como probablemente nunca antes, se acentúa después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, así como la atmósfera bélica promovida por el gobierno estadounidense y sus aliados. De hecho, la expresión discursiva de la política predominante ha buscado transformar las relaciones políticas en una "campaña contra el terrorismo". Y esto ha acaparado un sitio preferencial en la opinión pública y en la agenda de las discusiones actuales.

Sin embargo, una aproximación que quiere ser analítica para indagar sus significados e implicaciones necesita de una perspectiva que ayude a superar la dimensión farragosa en que ese fenómeno se ha venido expresando desde las visiones hegemónicas que interpretan los acontecimientos. Es probable que lo más importante no sean los aspectos más evidentes, sino los posicionamientos, nacionales y mundiales, en cuyo trasfondo se están librando pugnas decisivas en materia de relaciones internacionales de seguridad.

* Profesor-investigador del posgrado en Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. dariosalinas@uia.mx

La premisa general en que nos apoyamos sostiene que el uso o ejercicio del terror y el terrorismo, habida cuenta de sus invocaciones, no puede verse ajeno al contexto en el que se desenvuelve el proceso actual de globalización. Los cambios en el reordenamiento mundial de fuerzas y sus tendencias predominantes condicionan las lecturas y las interpretaciones de los hechos.

Es muy difícil sustraerse a la acelerada emergencia de la globalización que se está desarrollando. En tal sentido, ciertas visiones sugieren que no hay proceso que escape a su dinámica envolvente. En su trayectoria sobresalen los procesos de pensamiento, ideas e interpretaciones, así como los de la restructuración de la economía en su dimensión productiva y de consumo. Y si esto es así, y sus tendencias diluyen las fronteras tradicionales, cabe suponer que el tratamiento de las expresiones imputables al terrorismo también adquiere dimensiones mundiales. En lo que tiene de plausible este planteamiento, su objetivo es discutir algunas posiciones analíticas y plantear problemas a la luz de ciertos registros de la realidad latinoamericana, antes que arribar a conclusiones cerradas o taxativas.

EL FENÓMENO DEL TERRORISMO Y UNA PARADOJA

Ninguna duda cabe de que el fenómeno está vinculado al ejercicio del poder indiscriminado y a la movilización del recurso de la violencia para generar la cuota de temor que requieren ciertos objetivos estratégicos no siempre manifiestos. Sin embargo, es preciso asentar que ningún objetivo resulta comprensivo ni justificable si para lograrlo se requiere atravesar el momento atroz del aniquilamiento de seres humanos. Los fundamentos para la instalación de la Corte Penal Internacional apuntan a la edificación de un instrumento universal que contribuya a evitar o penalizar los crímenes de lesa humanidad, guerra y agresión. La instalación y funcionamiento a futuro de esta Corte será un recurso importante de la política internacional.

Que los atentados al World Trade Center y al Pentágono hayan dejado el saldo de más de 4 000 víctimas que no estaban partici-

pando de forma directa en ningún conflicto, sólo puede ser visto como un crimen de lesa humanidad. Aquí se asoma una paradoja importante. Y es que habiendo sido la población y el territorio estadounidense las víctimas de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando su gobierno tuvo la primera oportunidad de solventar un instrumento de política internacional, que ya contaba con el consenso de más de 60 países, a través de la Corte Penal Internacional, para encarar precisamente estos asuntos, no lo hizo.¹

Washington exigía al mundo entero cooperación para la "lucha contra el terrorismo". Sin embargo, no sólo no ratificó sus fundamentos sino que se empeñó en invalidar la constitución de dicha Corte.

El tema remite a un problema internacional; por lo tanto, no sólo implica al país por ser escenario de la agresión, también lo hace de manera primordial por el tratamiento que su política gubernamental ha venido proyectando ante los asuntos internacionales.

ALGUNAS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES PARA LA DISCUSIÓN

¿Cómo puede abordarse esta paradoja? Conviene retroceder un poco en el tiempo para situar esta preocupación en el peldaño temporal correspondiente al fin de la Guerra Fría. La hipótesis de un proceso, *Posguerra Fría*, encaminado a conformar una estructura de poder policéntrico,² caracterizada por un juego de relativo equilibrio de fuerzas entre Estados Unidos, Japón y la Unión Europea y la particular gravitación de Alemania, dibuja una perspectiva sugerente para la discusión. Desde este ángulo puede desplegarse principalmente la observación de las nuevas relaciones económicas y el ordenamiento de la competencia internacional en la fase actual del capitalismo.

¹ Sanjuana Martínez, "La Corte Internacional en marcha pese a Washington", *Proceso*, México, núm. 1332, 12 de mayo de 2002, pp. 50-51.

² Silvio Baró, "La Unión Europea y el proceso de globalización", *Estudios Europeos*, La Habana, CEE, núm. 41, 1997, p. 101.

Otra perspectiva, construida a partir de una preocupación similar, pero con énfasis en la necesidad de entender el proceso de reestructuración de fuerzas, dibuja la metáfora de un tablero de ajedrez en perspectiva tridimensional. En este sentido Nye³ concluye que la arquitectura del poder actual tiene en el plano militar a Estados Unidos como única potencia. Y en lo económico, el otro plano, comparte una triada idéntica a la señalada por Baró, mientras que en un tercer nivel se dinamizarían el mercado y el terrorismo como factores de poder aparentemente fuera del control institucional o gubernamental.

La línea que sugiere el trazo analítico construido por Nye tiene que ver con dos componentes de la política estadounidense: el mercado, más específicamente el *libre mercado*, como trasfondo económico de la democracia política, y su componente coercitivo revisitado, el gran garrote de lejana inspiración rooseveltiana. Conceptualmente, aquí la construcción de la amenaza (a la hegemonía y la dominación) como invocación ideológica constituye un referente fundamental para la justificación del poder mundial.

Desde la construcción de una visión inequívocamente intrasistémica, Samuel Huntington se convierte después del 11 de septiembre, en cierto sentido, en el "visionario" del nuevo orden mundial. Su visión, construida desde luego con anterioridad, tuvo el probable mérito de la oportunidad al ensamblar unas ideas y establecer cierta hipótesis, en un artículo de 1993, sobre la confrontación de las civilizaciones.⁴ Era un momento, cabe recordar, en que el mundo apenas comenzaba a asimilar el significado político tanto del término *bipolarismo* como de la desaparición de la Unión Soviética que, por casi cinco décadas, se habría constituido como polo de confrontación para Occidente y, particularmente, para Estados Unidos. En efecto, y entre los escombros

³ J. Nye, "U.S. Security Policy: Challenges for the 21st Century", *U.S. Foreign Policy Agenda*, Washington, USA, núm. 3, vol. 3, 1991, p. 19.

⁴ Bajo el patrocinio del Instituto Olin, y en el proyecto estructurado temáticamente en torno a "Los cambios en el ámbito de la seguridad y los intereses nacionales de Estados Unidos", resultó este documento elaborado por Huntington y publicado con el título de "¿Un choque de civilizaciones?" en la edición bimensual de *Foreign Affairs*, de julio-agosto de 1993.

conceptuales y políticos de la *perestroika* y la avasallante reconstitución ideológica del capitalismo en el ámbito mundial, su pensamiento tenía, pues, el requerimiento de un vacío que colmar.

Para Huntington el concepto de civilización remite al agrupamiento cultural más encumbrado y, por lo tanto al espacio más amplio para albergar la noción de identidad. Pero más allá de sus largas consideraciones sobre ese espacio que prioriza la importancia de la cultura y la religión, el enfoque de Huntington sobre el tema de la civilización no logra afinar su puntería intelectual para atender uno de los aspectos centrales que, de manera obvia, le preocupa desde la perspectiva de Occidente: el poder y sus fundamentos.⁵

En efecto, si desde tal perspectiva quisiéramos encontrar una hipótesis de trabajo de por qué, por ejemplo, la invasión iraquí a la provincia iraní de Khuzestán fue un factor que precipitó la guerra que duró casi 10 años entre ambos países, es muy probable que no encontremos mayores elementos de discusión sobre los fundamentos de aquella confrontación. Más allá de constatar una obviedad —que la guerra se desató entre dos países musulmanes y que fue sangrienta—, es muy poco lo que avanzaríamos en términos comprensivos, más todavía cuando su pretensión es lograr una reflexión sobre política global.

Que se desarrollen culturas diferentes no constituye nada novedoso. Suponiendo alguna cualidad heurística a esta socorrida afirmación a lo largo de su obra, la perogrullada ingresa a zonas muy nebulosas cuando supone, por alguna extraña razón no explicitada, que habría no sólo diferencias culturales, sino que las ajenas al “mundo occidental” estarían en otra escala de valoración. Un alcance inevitable de esta forma de apreciar los nuevos conflictos, que se definen en el campo de la “confrontación de civilizaciones”, tiene que ver con la anulación de hecho de la antigua y conflictiva, relación entre los países de “mayor desarrollo relativo” y las economías como las nuestras, situadas en una desbalanceada y asimétrica relación con el norte. Aquí, por ejemplo, el intercambio

⁵ S. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México, Paidós, 2001.

comercial desigual y las políticas de imposición, en suma el problema de la dependencia en este marco de globalización, quedarían reducidas a un asunto de diferencias culturales.⁶

De igual modo, así como vemos limitaciones para entender desde su ángulo la recomposición del mundo, otras apreciaciones, por decir lo menos, reflejan una gran inexactitud. Que los occidentales se hayan opuesto, como dice, a la proliferación de armas nucleares evidencia una gran fragilidad argumental. Algunos países sí se han opuesto, por ejemplo México. Al respecto puede resultar muy indicativo el contenido y el significado del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América Latina. Pero otros países, encabezados o empujados por Estados Unidos, no han mostrado en la historia reciente, especialmente después de la Posguerra Fría, ninguna disposición encaminada a fortalecer los instrumentos de la legalidad internacional en materia de seguridad. Este posicionamiento no constituye un asunto secundario, toda vez que este país y su política internacional, que figura entre los que sí tienen armas nucleares o programas de energía nuclear o termonuclear, frente al Tratado de Prohibición de las Pruebas Nucleares simplemente no lo ha ratificado. De igual forma, en diciembre de 2001 Estados Unidos se retiró del Tratado de Misiles Antibalísticos suscrito en 1972 y anunció, de modo unilateral, el término de su vigencia. La lectura de estas definiciones no admite muchas variantes. Esto significa que el gobierno estadounidense no está dispuesto a acatar ningún compromiso que implique establecer un control sobre armamentos nucleares o transitar por la vía de la negociación y la diplomacia de acuerdo con la legalidad internacional para dirimir las diferencias.⁷

De hecho, los convenios para equilibrar las fuerzas de disuasión que antes existieron son, en el actual contexto de Posguerra Fría, asumidos como obstáculos para la política vigente de seguridad

⁶ Estas históricas asimetrías dentro de las nuevas tendencias de la globalización aparecen planteadas con mucha lucidez en un reciente artículo de José Luis Reyna (2002).

⁷ R. Duboff, "Estados Unidos, la nación delincuente. Los tratos que no se firman", *Cemos Memoria*, México, núm. 156, febrero de 2002, pp. 56-57.

estadunidense. Después del bipolarismo no se justifican —según esa lógica— las restricciones a los objetivos de defensa.⁸

De hecho, sobre algunos razonables e importantes posicionamientos en el escenario internacional ha prevalecido la negativa de la política estadounidense de hacer sentir su peso sobre Israel en el conflicto con los palestinos. Su oposición al Protocolo de Kyoto para acuerdos ambientales sobre calentamiento global es otro ejemplo en la misma línea. Otro tanto puede decirse del Acuerdo de la ONU sobre Control del Flujo Internacional de Armas Pequeñas Ilícitas que contó a Estados Unidos, en julio de 2001, como la única nación que se opuso.

¿Son las diferencias culturales o de civilización las que gravitan en la definición de estas conductas políticas? Aunque no es igual, la memoria no puede evitar la evocación de aquel arcaico esquema dicotómico de *civilización versus barbarie*. La sospecha está más allá de la dosis de ironía. Porque la línea argumental de Huntington busca ser contundente. A finales de los ochenta “el mundo comunista se desplomó y el sistema internacional de la Guerra Fría pasó a ser historia. En el mundo de la Posguerra Fría, las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas: son culturales”.⁹ Cuesta suponer que el fin de la Guerra Fría haya obrado tantos milagros, como suponer, por ejemplo, que las antiguas rivalidades o los focos de tensión entre los grandes capitales se hayan tornado de la noche a la mañana diferencias interculturales. O que la lucha en el terreno de la dominación haya cedido su lugar a luchas de civilización. No se trata de negar las diferencias culturales. De hecho, es muy difícil suponer que las culturas dominantes, que históricamente se constituyen por oposición, no están desvinculadas de cierta trama de intereses predominantes.

Como sea, lo cierto es que nuestro autor alcanza a deslizar un razonamiento coherente al afirmar que en “este nuevo mundo los conflictos más generalizados, importantes y peligrosos no serán los que se produzcan entre las clases sociales, entre ricos y

⁸ S. Baker, *Priorities of the President*, Heritage Foundation, 2001.

⁹ S. Huntington, *op. cit.*, p. 21.

pobres u otros grupos definidos por criterios económicos, sino los que afecten a pueblos pertenecientes a diferentes entidades culturales".¹⁰

Este razonamiento no constituye un simple añadido en toda su perspectiva, aunque parezca puntual. Constituye una de las columnas sobre la que descansa la arquitectura de su pensamiento. Y su alcance apunta al desenvolvimiento de un sistema como totalidad globalizada bajo cuya dinámica se expandirán los conflictos que obedecen a los mismos criterios.¹¹ En ese sentido la política global estará dominada por el "choque de civilizaciones".

Tal vez no esté de más acotar, ante estas construcciones, que el modo de conceptuar la política siempre es tributario de su propio tiempo. Y este tiempo pertenece a la oleada de las ideas conservadoras y pragmáticas, no sólo en política sino también en el pensamiento predominante. Más allá de discutir si en los conflictos son o no importantes los intereses de clase, queda claro hasta para el más bronco marxista que no son siempre los más relevantes al hacer el balance de la política ni en el momento de definir las estructuras de poder. Pero de allí a hacerlos desaparecer nos parece una visión que va a contrapelo de la historia, en especial de la contemporánea. Cerca de esta línea de preocupación, pero desde una perspectiva diferente, otros autores,¹² probablemente al tratar de evitar el reduccionismo culturalista, formulan una sugerente proposición que destaca la complejidad de las tensiones en la actual sociedad mundial globalizada. Y al hacerlo, además de señalar que la pobreza se ha agravado en muchas regiones del mundo, enfatizan la vigencia de un conjunto de categorías sociales, como raza, clase, sexo, nacionalidad, etcétera.

¹⁰ *Ibid.*, p. 22.

¹¹ *Ibid.*, p. 147.

¹² J. Baylis y S. Smith, *The globalization of world politics*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

LA CONFIGURACIÓN DEL PODER GLOBAL

Conviene recordar, como en un momento se pensó, que tras la caída del Muro de Berlín la extinción del socialismo y el derrumbe del edificio bipolar, inicialmente construido sobre el orden de Potsdam y Yalta, habrían de ponerse en marcha condiciones políticas más favorables para fortalecer la capacidad de decisión de América Latina y los países incluidos en la franja de los pobres o subdesarrollados.

Aquella creencia no fue arbitraria, pues reflejaba también huellas muy profundas de la historia. ¿Por qué? En gran medida porque nuestros conflictos sociales y las legítimas demandas de autodeterminación ya no aparecerían acotadas ideológicamente por el esquema de confrontación entre capitalismo y socialismo. No hay que olvidar, por otra parte, que ésta ha sido una razón esgrimida recurrentemente por la política del norte durante casi 50 años, para justificar diferentes modalidades de intervención en los asuntos internos de muchos países de América Latina y el Caribe.

Así, el fin de la Guerra Fría ha impulsado una nueva dinámica en el reordenamiento geopolítico. Y aquí las esferas de influencia cuentan. Si todo esto es así, lo lógico es que hoy ya no existan forzadas construcciones que pudieran movilizarse para pretextar, como antes ocurría, aquellas lesivas formas políticas de intromisión bajo el supuesto de la "amenaza del comunismo" o, simplemente, el "peligro externo".

Sin embargo, debido a que la relación de confrontación norte-sur continúa, y proliferan tensiones y conflictos en diversas zonas del mundo en los que la política estadounidense —por su propia índole— constituye un factor de importancia decisiva, se produce correlativamente todo un realineamiento en el paralelogramo de fuerzas, en cuya configuración sobresale el uso de la violencia, la amenaza de la fuerza, la falta de concertación en política internacional y la dudosa eficacia del sistema internacional heredado del periodo de la Guerra Fría.

No hay que perder de vista que la disolución de la Unión Soviética y la desintegración del bloque socialista significó la desaparición del Pacto de Varsovia. La Organización del Tratado del

Atlántico Norte, OTAN, por el contrario, ha ingresado a un proceso de fortalecimiento y ampliación. De acuerdo con la reestructuración de los fundamentos económicos del capitalismo, expresados en la democracia liberal y la globalización de los mercados, la OTAN ha dejado de ser un factor de contención, como lo fue en el pasado, para convertirse en brazo armado de la nueva hegemonía estadounidense.

En efecto, la sucesión de otros hechos de la historia de fines del siglo xx mostró que la situación de relativa paridad estratégica que prevaleció entre las potencias, Estados Unidos y la otrora Unión Soviética, comenzaba rápidamente a ser remplazada por una nueva correlación, y en esta nueva dinámica el factor militar volvía asumir preponderancia. El nuevo escenario, erigido hacia finales de la Guerra Fría, significó la extinción del orden que derivó de los Acuerdos de Yalta, San Francisco y Potsdam para sentar las condiciones de las que habría de emerger la supremacía militar estadounidense.

Cabe destacar un hecho que suele omitirse en ese contexto, pero que tiene importancia para América Latina. La expresión de esta nueva situación se manifestó tempranamente el 20 de diciembre de 1989, con la invasión de Estados Unidos a Panamá mediante aquel despiadado accionar militar que se concretó en bombardeos sobre barrios pobres de la ciudades de Panamá y Colón.¹³ La segunda manifestación importante de la reconfiguración de este nuevo orden geopolítico tuvo lugar durante la guerra del Golfo Pérsico, en 1991. Aun cuando formalmente todavía existía la URSS, el desarrollo de esta guerra demostró que la Unión Soviética ya no ejercía gran influencia. Nadie opuso el menor contrapeso al poderío bélico estadounidense y su pretensión de ejercer el dominio absoluto sobre las estratégicas riquezas petroleras de la región del Medio Oriente.

En desmedro de la carta de la Organización de las Naciones Unidas se producen los ataques de las fuerzas de EUA, en coordinación con la OTAN, primero durante el conflicto de Bosnia-

¹³ G. Castro, "Panamá: 1970-1990. Transítismo, nación y democracia", *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, Madrid, Complutense, 1992, p. 341.

Herzegovina, y cuatro años después, en 1999, en el bombardeo sobre territorio yugoslavo. El escalón más reciente en esta ofensiva de definición de fuerzas tuvo su brutal ratificación con el ataque a Afganistán después de los sucesos del 11 de septiembre. Más tarde vendrá la forja de condiciones para emprender ataques contra el pueblo de Iraq.

No es este el lugar para un análisis de las situaciones específicas que prevalecieron para cada uno de los casos mencionados. Pero son hechos muy contundentes que, sin abandonar su constante política de encono y bloqueo contra Cuba, pautan desde el norte el comportamiento de una potencia. Lejos de una política de acatamiento al principio de equilibrio, concertación, apego a los compromisos internacionales y a la propia estructura del derecho internacional, lo que sobresale es la disposición de una fuerza que actúa sin contrapesos y se siente capaz de imponer unilateralmente una visión del mundo, para lo que no le resulta indispensable contar con la anuencia de la legalidad internacional.

En una visión autorreflexiva de quien fuera director de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe en el Consejo de Seguridad Nacional, y sin alejarse de las preocupaciones de la seguridad estadounidense, se pregunta: "¿Qué tan permanentes son los cambios que han puesto fin a la Guerra Fría?"¹⁴ Rescatamos algunas ideas centrales esgrimidas por Pastor en su libro: el nudo gordiano de la seguridad estadounidense, en la época posterior a la Guerra Fría, está vinculado a la inestabilidad, la intervención y el flujo masivo de refugiados, así como al narcotráfico y al terrorismo. A la pregunta de cómo resolver estos problemas y salirse de lo que metafóricamente llama "el remolino", formula una respuesta importante: renunciar a la intervención unilateral y encabezar el establecimiento de un nuevo sistema para la defensa colectiva de la democracia. Es probable que esa mirada reflexiva y sus alcances, provenientes de alguien que conoce "los patios interiores del poder estadounidense", apunte a mostrar los riesgos de la prepotencia y lo explosivo que puede ser la falta de juego de fuerzas en la configuración del poder. El modo como se ha venido inclinán-

¹⁴ R. Pastor, *El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995, p. 238.

do la balanza de la globalización parece darle una buena dosis de razón.

AMÉRICA LATINA ANTE LA "NUEVA" HEGEMONÍA

Varias son las implicaciones que este contexto de globalización acarrea para la nueva geopolítica en América Latina. La primera tiene su punto de partida con una pregunta ineludible: ¿cuáles son las señales más evidentes de la política estadounidense en el proceso de consolidación de su hegemonía?

Para la creación de condiciones para instrumentar esa política en perspectiva estratégica, intervienen las invocaciones de la "lucha contra el terrorismo". De acuerdo con el *Based Structure Report 2001* del Departamento de Defensa, Estados Unidos tenía antes del 11 de septiembre instalaciones militares en 38 países sin incluir las de Arabia Saudita, Kosovo y Bosnia. Según el Pentágono, en la actualidad son casi 60 países y territorios en los que ya existen instalaciones militares estadounidenses. Entre las nuevas bases se encuentran la de Curazao, Aruba, Ecuador y El Salvador.¹⁵

No es muy complicado apreciar que bajo el ropaje discursivo de la "lucha contra el terrorismo y el narcotráfico" —y no se colige de aquí que éstos sean inexistentes y sin importancia— se han venido agudizando las presiones hacia América Latina. La inestable y precaria cuota de independencia de muchos gobiernos latinoamericanos, a la hora de definir una postura en relación con el significado de la "lucha antiterrorista" inserta en la política estadounidense, favorece las condiciones para la intromisión y la pérdida de soberanía nacional.

Con políticas económicas y comerciales excluyentes resulta muy difícil construir consensos estables para la consolidación de la democracia. A este respecto, en América Latina y el Caribe pueden potenciarse los gérmenes de la conflictividad social y política. Las políticas económicas aplicadas durante el periodo reciente, bajo el influjo del tipo de globalización que se ha impuesto, han acarreado agudos procesos de desintegración social y desuniversalización de

¹⁵ L. Hernández, "México y el nuevo orden imperial", *La Jornada*, México, 2 de abril de 2002, p. 17.

derechos. Y como correlato de este fenómeno, también las identidades colectivas y los referentes políticos que pautaron grandes tendencias de cambio hoy se encuentran en disolución. Hacia dentro cunde la tendencia política a la conformación de democracias precarias y *sin ciudadanía*. Al no profundizar la democracia a su turno y hacia fuera, también se limita la integración de nuestros países al nuevo contexto internacional, acentuándose las históricas asimetrías y los lazos de dependencia.

Entre la comprensión democrática de este proceso socioeconómico y la caracterización conservadora de desestabilización vinculable a la "amenaza del terrorismo", hay una frontera muy tenue. En este sentido, un riesgo potencial que amenaza el ejercicio de la política en América Latina es que la lógica antiterrorista de la política estadounidense imponga un concepto de "seguridad regional", según el cual el control militar o policiaco se haga cargo de la compleja conflictividad social. El riesgo de que prevalezca el uso de la fuerza constituye una amenaza potencial. No estamos en presencia de una obra conspirativa, sino de una preocupación analizable dentro de un complejo entramado donde sobresale la debilidad participativa, en lo social y lo político, de las actuales estructuras gubernamentales con repercusiones, a su vez, en los grados de legitimidad.¹⁶

Respecto a los criterios que están operando en la estrategia político-militar de "seguridad hemisférica", además de la realización de ejercicios militares conjuntos, cabe mencionar el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el fortalecimiento del Comando Norte y el desarrollo de la práctica política estadounidense para influir en los procesos de "certificación" a nuestros países, tanto en materia de democracia y derechos humanos, como en la lucha contra el narcotráfico.

Tienen un peso específico dentro de estas coordenadas aquellos países que, como Colombia, Venezuela o México, son proveedores importantes de petróleo para los planes energéticos de Estados Unidos. Estos países, desde el punto de vista de sus recursos,

¹⁶ J. L. Piñeyro, "Ejército y globalización en América Latina", *La Monde Diplomatique*, México, año 1, núm. 8, 1998.

son muy sensibles a los requerimientos de competitividad de la economía estadounidense y, en última instancia, a sus prioridades de seguridad nacional. Los intentos estadounidenses de aumentar la producción petrolera de los yacimientos de estos países no cuentan con las condiciones requeridas para garantizar su viabilidad, especialmente en relación con Venezuela, cuya política energética se encuentra más próxima a la utilización de sus recursos en función del desarrollo y de criterios de independencia, además de la regulación estatal para la participación extranjera, todo ello sumado al renovado papel ejercido por el gobierno venezolano en la OPEP y a la negativa a autorizar los sobrevuelos en su territorio por parte de aviones de guerra estadounidenses, preocupados por ejercer el control militar sobre esa parte de la zona andina.¹⁷

Se puede lícitamente conjeturar que el Plan Colombia, al propiciar asesoría y asistencia militar a Colombia, con el argumento de colaborar en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tiene en su horizonte la presencia guerrillera en los hechos vinculados con la producción y traslado del petróleo.¹⁸ Para Estados Unidos las dificultades de acceder a los recursos energéticos foráneos constituye una amenaza para su seguridad. En este sentido, la hipótesis según la cual la guerrilla colombiana es un obs-

¹⁷ C. Vilas, "La sociología política latinoamericana y el 'caso' Chávez: entre la sorpresa y el déjà vu, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 7, núm. 2, 2001. En otro estudio convendría hacer un esfuerzo de profundización sobre estos señalamientos que parecen episodios del desenvolvimiento político venezolano bajo el influjo de la V República. No parece exagerado buscar en estos y otros referentes políticos similares, motivos que bien pueden admitir una lectura que trasciende el interés del país, y posiblemente de las propias características del mandatario, y que a manera de contrapunto sirve para repensar el desenvolvimiento de la política en América Latina, especialmente en cuanto al uso de sus recursos y frente a la política estadounidense.

¹⁸ Según un estudio reciente, se registra que en octubre de 2001 el Departamento de Estado de Estados Unidos caracterizó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, al Ejército de Liberación Nacional y a las Autodefensas Unidas de Colombia como grupos revolucionarios terroristas. José Seoane, "Tras el 11 de septiembre. Conflicto social y hegemonía norteamericana en América Latina", *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, año 11, núm. 6, 2002, p. 55.

táculo para la política energética estadounidense no resulta descabellada. Si por medio del Plan Colombia se refuerza la colaboración con la policía y el ejército en su empeño por neutralizar o aniquilar a las guerrillas de ese país, se estarían asegurando mejores condiciones para aumentar la producción de crudo. Los fundamentos de este razonamiento se vinculan con el Plan Nacional de Energía que George W. Bush dio a conocer el 17 de mayo de 2001, según el cual se considera que el país tendrá que satisfacer con importaciones una proporción creciente de sus necesidades energéticas totales para asegurar el funcionamiento de sus empresas e industrias y el sostenimiento de su inmensa flota de automóviles, camiones y aviones. Sin un incremento de la oferta agregada de energía, Estados Unidos podría enfrentar una amenaza a su seguridad nacional.¹⁹

La otra referencia sobre la que reposa la política de EUA es la estrategia de "liberación comercial". No existe un solo foro o reunión en el que no se proclamen los "beneficios" potenciales para nuestras economías, siempre que hagan suya la creación de las condiciones institucionales necesarias para terminar de convertir a la región en el "Área de libre comercio". El impulso de tal concepción, con la Iniciativa para las Américas, arrancó el 27 de junio de 1990 bajo el mandato del entonces presidente Bush padre.²⁰ En la presidencia de Clinton, 1994, en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, avanza la iniciativa con el formato de un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, propuesta cuya expresión de mayor solvencia financiera y política tuvo su punto de concreción en 1998, con el llamado Consenso de Washington. La proyección estratégica hace que el concepto de *libre mercado* vaya ocupando mayor centralidad en la articulación de los mecanismos económicos, comerciales y financieros de los países de la región.

Cuando prevalecen valores asociados a la política de "libre mercado", como la competencia y la rentabilidad sobre la coope-

¹⁹ M. Lare, "Petropolítica global. Implicaciones del plan energético de Bush en el extranjero", *La Jornada*, México, 12 de abril de 2002, p. 1.

²⁰ Publicado por el Departamento de Estado, EUA. Véase también D. Salinas Figueredo, "América Latina ante el nuevo orden internacional", *Sociología y Política*, México, UIA, nueva época, núm. 2, 1993.

ración y el desarrollo, un asunto de fondo que compromete la discusión acerca de cuestiones de seguridad es la eficacia del sistema internacional. El escenario de la globalización es potencialmente explosivo, más todavía si se evalúan los intereses, las creencias predominantes y las políticas competitivas e invasoras inscritas en la lógica de los grandes capitales de las potencias económicas. Dentro de este apretado escenario, los problemas se globalizan generando nuevas amenazas a la seguridad y a las posibilidades de convivencia democrática.

Conviene hacer aquí un último apunte. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), recordémoslo, había quedado rebasado hace un buen tiempo por la historia política de la región. El concepto referido a un pacto de asistencia siempre ha reflejado, de hecho, una idea inservible si hablamos de seguridad regional. A pesar de las críticas, abiertas o solapadas, gubernamentales y no gubernamentales, sobre todo después de la Guerra de las Malvinas, recientemente se ha intentado recolocar al TIAR en el tablero de la discusión latinoamericana.

No hay que olvidar que Argentina había experimentado el voto de abstención de Estados Unidos ante la resolución de aquella Comisión de Trabajo de la Conferencia de Cancilleres que representaba a los países firmantes del TIAR para apoyar la soberanía argentina en las Malvinas en 1982.²¹

Sin embargo, a contrapelo de la memoria política regional, el TIAR ha sido motivo de un nuevo intento de reactivación después del 11 de septiembre. México solicitó una reunión de la Conferencia de Cancilleres bajo el capítulo de la Organización de Estados Americanos, y Brasil, durante el gobierno de Cardoso, propuso también reactivarlo. La Conferencia resolvió que el ataque terrorista contra Estados Unidos era un "ataque contra todos los esta-

²¹ En el ataque de Gran Bretaña al territorio argentino de las islas Malvinas, que contó de modo señalado con apoyo estadounidense, política y legalmente habría sido acertado movilizar al TIAR. Un país latinoamericano fue atacado en aquella circunstancia por una potencia extrahemisférica. No sólo se quebrantaron principios establecidos en la Carta de la Organización de Estados Americanos, sino que el propio TIAR fue convertido, otra vez y flagrantemente, en letra muerta.

dos americanos” y que, de acuerdo con las previsiones del TIAR y el principio de solidaridad continental, todos los estados que habían pactado el Tratado de Río deberían proveer asistencia mutua efectiva para enfrentar esos ataques. La resolución fue aprobada en forma unánime por los 23 países miembros.²²

El tema central aquí no es, en lo inmediato, el TIAR, sino la disposición de la mayoría de los gobiernos a acoplarse a una exigencia, aun cuando existan razones para colocar en entredicho la validez de este instrumento construido en nombre de la seguridad regional.

OBSERVACIONES FINALES

Hemos tratado de apuntalar que el mejor antídoto frente a los excesos de poder en las relaciones internacionales y en la política de nuestro tiempo tiene que ver con el fortalecimiento democrático de la legalidad. Allí pueden distinguirse los instrumentos que regulan la convivencia tanto en el ámbito nacional como internacional.

Sin embargo, el peso de los hechos de la Posguerra Fría indica una fuerte debilidad en los márgenes del derecho y de la política y una predominancia de la fuerza o la amenaza de la violencia. El multilateralismo ciertamente no ha desaparecido, pero existe el riesgo de que sus instrumentos, de forma destacada el derecho internacional y sus contenidos más avanzados, simplemente se conviertan en letra muerta. A contrapelo de los diversos diagnósticos deficitarios en el campo integral del desarrollo, no contamos con políticas firmes para el desarme. Por tanto, hay que repensar, nada menos, que la propia política en sus contenidos y sus formas institucionales de representación.

Lo que se ha venido fortaleciendo peligrosamente en la historia reciente es, por el contrario, el recurso de la imposición, aunque se invoque la necesidad del desarme, cuya dinámica sin con-

²² *Terrorist Threat to the Americas. Twenty-fourth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs*, 21 de septiembre de 2001, OEA/Ser.F/II.24 RC.24/RES.1/01. Véase http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/RES%201%20ingles2_.doc. Acceso: 11 de septiembre de 2002.

trapeso efectivo logra desplegar el esquema del unilateralismo en los procedimientos diplomáticos y en las decisiones políticas que comprometen el equilibrio del mundo. Esta tendencia puede observarse, de manera larvada, desde hace varias décadas, aunque se vuelve más nítida durante la de los noventa, especialmente durante la administración de George W. Bush. Y el cambio en la balanza de fuerzas no es menor. Las extensiones de este nuevo paralelogramo del poder son múltiples, tanto en sus fundamentos como en sus consecuencias estratégicas. Una lectura cuidadosa de los acontecimientos internos de Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre, muestra la importancia de encarar las implicaciones de orden constitucional que repercuten en el campo del derecho y las libertades civiles. Un mayor control de la sociedad significa una merma de los márgenes de libertad. La guerra contra Afganistán y la "batalla contra el terrorismo" han proyectado interiormente la instauración de censuras y autocensuras de los grandes medios, coacción en las universidades y un ambiente de persecución por la sospecha de terrorismo. En el ámbito internacional sobresale la tendencia a proyectar unilateralmente propósitos belicistas utilizando igualmente el argumento de la "lucha contra el terrorismo". También en este plano se interioriza la autocensura, el juego abierto o solapado de la amenaza y el chantaje de fuerzas, según el maniqueo y atroz esquema político de tinte medieval en el que cualquier posicionamiento que no suscriba la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con la política estadounidense, implica, *ipso facto*, pasar a formar parte de la lista de adversarios en todos los frentes posibles de la relación mundial, desde el económico, pasando por el político, hasta la esfera propiamente militar.

El saldo inmediato es negativo. La cruel guerra desatada contra Afganistán, país de extrema pobreza sobre el que pesa además la fama de promover el fundamentalismo islámico, no tuvo ningún resultado para comprender genuinamente los móviles del atentado del 11 de septiembre. Para la opinión pública las causas de fondo siguen siendo un misterio. Se formulan hipótesis sobre las que se montan otras. Más nebulosos son los resultados cuando se trata de mostrar a los verdaderos autores intelectuales. Las

potencias principales no le regatearon recursos a la superpotencia para acometer la ofensiva antiterrorista contra Afganistán, aunque el juego de grandes intereses en la recomposición del tablero económico mundial puede desatar contratendencias.

Sin embargo, el predominio del aspecto político y militar tiene un rostro inequívoco. Y nada indica que esta tendencia sea la mejor para reducir la probabilidad de que se expandan las amenazas que teóricamente se pretende neutralizar, ni tampoco para afrontar las causas que precipitan el uso del terror o la amenaza del uso de la violencia tanto en los estados como entre ellos. La rearticulación de fuerzas hegemónicas bajo el liderazgo estadounidense puede producir sin duda temor y generar su correspondiente cuota de terror. ¿Con esta estrategia proyecta afianzarse en lo interno para remontar su precaria legitimidad y exteriormente mostrar su supremacía militar ante la imposibilidad de competir con sus recursos económicos? Es muy probable que así sea. El discurso de la guerra y la promoción de la misma, como la desatada contra Afganistán y la disposición política y militar de hacer avanzar militarmente su afán de dominio sobre el Golfo Pérsico, tienen efectos internos en la actual política oficial estadounidense, los cuales a su vez repercuten en el incremento de presupuestos y en los correspondientes apoyos o subsidios a las corporaciones comprometidas con la expansión económica y militar alrededor del mundo.

Es probable que por la senda de una reflexión como la que aquí hemos intentado, avancemos en el análisis de los principales desafíos de la política contemporánea; justo cuando los asuntos de fondo comprometidos con la seguridad de nuestros pueblos conllevan entremezclada la invocación de la lucha contra el terrorismo, propagada por conductas políticas históricamente muy poco autorizadas para tal materia.

BIBLIOGRAFÍA

Baker, Spring, *Priorities of the President* [especialmente la parte "Defending America from Missile Attack"], Estados Unidos, Heritage Foundation, 2001.

- Baró, Silvio, "La Unión Europea y el proceso de globalización", *Estudios Europeos*, La Habana, Centro de Estudios Europeos, 1997.
- Baylis, John y Steve Smith, *The globalization of world politics*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Castro, Guillermo, "Panamá: 1970-1990. Transitismo, nación y democracia", en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coords.), *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*, Madrid, Complutense, 1992.
- Duboff, Richar, "Estados Unidos, la nación delincuente. Los tratos que no se firman", *Cemos Memoria*, México, núm. 156, febrero de 2002.
- Hernández Navarro, Luis, "México y el nuevo orden imperial", *La Jornada*, México, 2 de abril de 2002.
- Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México, Paidós, 2001.
- Klare, Michel T., "Petropolitica global. Implicaciones del plan energético de Bush en el extranjero", *La Jornada*, México, 12 de abril de 2002.
- Martínez, Sanjuana, "La Corte Internacional en marcha pese a Washington", *Proceso*, México, núm. 1332, 12 de mayo de 2002.
- Nye, Joseph S., "U.S. Security Policy: Challenges for the 21st Century", *U.S. Foreign Policy Agenda*, Washington, núm. 3, vol. 3, 1999.
- Pastor, Robert A., *El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995.
- Piñeyro, José Luis, "Ejército y globalización en América Latina", *Le Monde Diplomatique*, ed. mexicana, año 1, núm. 8, 1998.
- Reyna, José Luis, "Dependencia, globalización y Estado en América Latina", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XX, núm. 59, mayo-junio de 2002.
- Salinas Figueredo, Darío, "América Latina ante el nuevo orden internacional", *Sociología y Política*, México, Universidad Iberoamericana, nueva época, núm. 2, 1993.
- , "La soberanía restringida como problema de la democracia", *Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 25, 1994.
- Seoane, José *et al.*, "Tras el 11 de septiembre. Conflicto social y hegemonía estadounidense en América Latina", *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, año II, núm. 6, 2002.
- Vilas, Carlos, "La sociología política latinoamericana y el 'caso' Chávez: entre la sorpresa y el déjá vu", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 7, núm. 2, 2001.

Seguridad nacional:
la política exterior, el desarme
y la opción de la Cuenca del Pacífico

México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002

Una visión panorámica

*José Luis León Manrique**

INTRODUCCIÓN

MEDIANTE UN MODELO ANALÍTICO y una cronología que identifica cinco etapas históricas a partir de 1945, el presente escrito busca aportar algunos elementos para el estudio de la política exterior de México y su relación con la seguridad nacional. Este enfoque histórico y comparativo se juzga necesario porque los cambios que actualmente ocurren en la política exterior de México son imposibles de entender sin el recurso de la historia. La referencia a la política exterior de un determinado presidente o secretario de Relaciones Exteriores puede conducir a la falsa idea de que la estrategia internacional del país se formula en un vacío donde sólo importa la voluntad de los individuos al frente del gobierno. Ante esta falacia metodológica, se propone utilizar un modelo analítico más complejo, que parta de al menos tres insumos y tres productos derivados de la interacción de los primeros. Los insumos serían: 1) la naturaleza del sistema internacional; 2) la situación nacional, tanto en lo económico como en lo político, y 3) los actores de la política exterior. Los productos más importantes serían: 1) la relación con Estados Unidos; 2) la relación con el resto del mundo, incluyendo los foros multilaterales, y 3) la relación entre política exterior y

* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores

seguridad nacional. Las siguientes líneas explican con mayor amplitud este esquema de interpretación.

LOS INSUMOS

El primer insumo para comprender la evolución de la política exterior de México sería el estudio del sistema internacional, entendido como las relaciones que en un momento determinado existen entre las distintas potencias, y entre éstas y el resto de los estados-nación que integran el mundo. Se hace referencia especial a las potencias porque, desde una visión realista, un Estado tiene mayores posibilidades de influir en la política internacional mientras más poder detente. Por ello, el análisis de la política exterior de un país determinado difícilmente puede ignorar la correlación de fuerzas entre las grandes potencias y la naturaleza de la estructura internacional a la que deben enfrentarse los tomadores de decisiones. Esto es válido para el plano político y para la economía y el poder militar.

Un segundo insumo es el análisis de la situación nacional. El examen de los desarrollos internos de un país constituye un elemento de gran importancia para la interpretación de la política exterior. Aunque sería inapropiado argumentar que ésta siempre obedece a una dinámica interna, es innegable que existe una íntima relación entre ambas. A veces, la política exterior se convierte en un recurso para mantener la estabilidad política y crear consensos internos, incluso contra enemigos externos reales o imaginarios. En otras ocasiones, la política exterior es una forma de compensar simbólicamente a sectores políticos o sociales que han sido desfavorecidos en el plano interior.

En tercer lugar, es necesario identificar y analizar a los actores que intervienen durante la formulación de la política exterior. Este tema es relevante porque en México se consideraba tradicionalmente que los sujetos únicos de la política exterior eran el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores. A medida que el tiempo transcurre, esta realidad es más jurídica que política. Como en todo sistema democrático, la elaboración de la política exterior mexicana presenta

una multiplicación de actores que inciden en ella; algunos de los cuales se desempeñan en el ámbito intragubernamental, y otros son extragubernamentales. Así, dentro del propio poder ejecutivo existe un número creciente de instancias burocráticas con atribuciones legales y efectos pertinentes para la política exterior, cuyas posiciones no siempre coinciden con las de la cancillería. Por otro lado, durante los últimos años han proliferado otros actores políticos y sociales con intereses y estrategias propios respecto a la política exterior. Destacan entre ellos el Congreso, los partidos políticos, las asociaciones empresariales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones académicas, los gobiernos estatales y los medios de comunicación.

LOS PRODUCTOS

Una vez identificados los insumos de la política exterior, nuestro modelo analiza los productos, es decir, las políticas específicas que México ha diseñado e instrumentado en su relación con el exterior. En este sentido, ningún análisis puede considerarse completo si no aborda la siempre difícil y cada vez más compleja relación con Estados Unidos. Al margen de las preferencias políticas que el observador tenga, difícilmente se estaría en desacuerdo en que un componente fundamental ha sido y es la relación con el vecino del norte. Los momentos de cooperación y conflicto con Estados Unidos contribuyen a modelar, en buena medida, los ritmos y modalidades de nuestra política exterior.

Un segundo producto es la relación con el resto del mundo. En este punto existe la tentación de analizar otras áreas de interés geográfico o temático para la política exterior, brindándoles la misma jerarquía que a Estados Unidos. Este sería el caso de la política de los organismos multilaterales, así como las relaciones de México con Europa, Asia, África y América Latina.¹ Sin em-

¹ Es cierto que los vínculos geográficos, históricos y culturales con América Latina parecerían justificar un análisis aparte de esta región. Sin embargo, más allá de cierta retórica y salvo algunos episodios de alto valor simbólico, ni América Latina ha ocupado el centro de preocupación de las prioridades mexicanas en materia de política exterior, ni México ha sido una pieza central en el diseño de la

bargo, se ha preferido agrupar todas estas regiones y organismos como una categoría residual, por considerar que en muchas ocasiones México ha empleado la relación con dichas entidades para balancear la que tenemos, abrumadora y desigual, con Estados Unidos. Más allá de la voluntad de los gobiernos mexicanos, una y otra vez los intentos de diversificación se han encontrado con la presencia insoslayable del vecino del norte.

Por último, se estudiará la relación entre política exterior y seguridad nacional que, la mayor parte del tiempo, no ha sido explícita y menos aún orgánica. Sin embargo, no por ello ha sido inexistente. En ciertos momentos, parecería que la visión de la seguridad nacional ha tenido repercusiones en materia de política exterior; en otros, que la política exterior habría influido en las visiones de seguridad nacional. La mayor parte del tiempo, sin embargo, ha habido una fluida relación entre ambas dimensiones, a pesar de la carencia de un vínculo oficial entre ellas. Se reconoce que este conjunto de insumos y productos puede llevar a interpretaciones un tanto esquemáticas, pero también se estima que constituirá un paso adelante para la tarea de sistematizar el estudio de la política exterior de México.

LOS PERIODOS

Las variables mencionadas se analizarán durante varios periodos que, para efectos analíticos, se han etiquetado con denominaciones que buscan sintetizar las características esenciales de cada etapa. Como todas las periodizaciones, ésta tiene algo (o mucho) de arbitraria. Siempre es posible discutir por qué los cortes históricos se realizan a partir de una fecha y no de otra, y cuáles son los criterios que justifican una división cronológica determinada. A pesar de las potenciales críticas, se ha preferido proponer una

política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos. Quizá por ello, al iniciar el siglo XXI, el comercio de México con América Latina representa 4% del total, mientras que con Estados Unidos asciende a casi 80%. La vocación bolivariana encuentra sus principales límites en la estructura del comercio exterior.

división de este tipo porque se consideran variables y niveles de análisis que incluyen, pero también exceden, la marcha de los sexenios.

Una estrategia de este corte se juzga apropiada debido a que busca entender el proceso de formulación de la política exterior como resultado de la interacción de variables y procesos de largo alcance. Dicho esfuerzo permitiría ubicar el discurso y la toma de decisiones de una administración determinada dentro de un marco de referencia nacional e internacional más amplio. Desde esta óptica, se postula que, a pesar de la extrema concentración de poder que caracterizó al sistema político mexicano entre 1929 y 2000, en ningún momento la política exterior fue responsabilidad única del presidente. Tanto esta figura política como los distintos secretarios de Relaciones Exteriores debieron desempeñarse en contextos internacionales, internos e institucionales que enmarcaron las decisiones y políticas específicas.

Son cinco las etapas de la política exterior que distingue el presente estudio. El primer periodo, marcado por una política juricidista y defensiva, se inicia en 1945 y termina en 1970. La segunda etapa, de activismo revolucionario, comenzó en 1971 y se extendería hasta 1982. Una tercera fase, que fue de transición, abarcó de 1982 a 1990, y se distinguió por un repliegue relativo frente al activismo y los excesos retóricos del momento anterior. El cuarto periodo, que se inició en 1990 y culminó en 2000, puede entenderse como uno de activismo liberal. La quinta y última fase comienza en julio de 2000, con la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y podría denominarse la política exterior de la alternancia. Las siguientes páginas explican en detalle cada una de estas etapas, sobre la base del esquema propuesto en la introducción.

EL JURIDICISMO DEFENSIVO (1945-1970)

¿Por qué denominar a esta etapa como juricidista y defensiva? En primera instancia, porque predominaba un discurso que ponía el respeto al derecho internacional como eje de la práctica diplomá-

tica mexicana. No se quiere decir con esto que la vocación jurídica implicara una aversión a la política; por el contrario, tras las argumentaciones legales de los estrategas de la diplomacia mexicana subyacía una visión política más o menos manifiesta. De hecho, durante esta etapa, y bajo la conducción de circunspectos y astutos abogados, México escribió algunas de sus páginas diplomáticas más brillantes.

La política exterior también fue defensiva debido a una carga histórica ineludible: la evolución de México como país independiente estuvo salpicada, a lo largo de los siglos XIX y XX, por constantes intervenciones del exterior. Desde la consumación de la Independencia, esta realidad contribuyó a inculcar a las sucesivas élites políticas mexicanas una actitud nacionalista, que tendía a concebir el factor externo como una potencial amenaza a la soberanía y la supervivencia del país. La desconfianza frente al exterior persistiría durante la Reforma, la Revolución y las décadas posteriores a este movimiento social.

Después de la segunda Guerra Mundial, los partidarios del juridicismo defensivo tenían sobradas razones para documentar su cautela. En el ámbito internacional, apenas se iniciaba un *sistema de poder* caracterizado por la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La bipolaridad (1945-1990) constituye un periodo de abierto enfrentamiento ideológico, político y hasta económico entre ambas superpotencias. Sin embargo, nunca ocurrió un conflicto bélico directo entre ellas, aunque en la periferia se registraron cientos de guerras que en alguna medida expresaban la rivalidad entre Washington y Moscú. El enfrentamiento bipolar, sin embargo, no fue lineal y es posible distinguir varias etapas. En todo caso, es necesario señalar que el juridicismo defensivo coincidió plenamente con la primera Guerra Fría (1945-1970).

La piedra angular de la estrategia de Estados Unidos durante la primera Guerra Fría fue la contención de la llamada "amenaza soviética". Siguiendo la formulación original de George Kennan, este planteamiento buscaba frenar la expansión del comunismo hacia ciertas zonas del mundo —principalmente Europa Occi-

dental—. ² Con el tiempo, el área de contención se extendería al resto del mundo, convirtiéndose así en una estrategia global. Mientras la primera versión de la contención implicaba el predominio de fuerzas convencionales, la contención global requirió del desarrollo intensivo de capacidades nucleares disuasivas. Ninguna de las dos, empero, fue suficiente para suprimir la proliferación de guerrillas y movimientos de liberación nacional en Asia, África y América Latina en los años sesenta. Aunque Estados Unidos ideó el concepto de "contención simétrica" o "respuesta flexible" para enfrentar tal desafío, esta reacción resultaría insuficiente para evitar el fracaso en Vietnam. A finales de la década de los sesenta, era evidente que Washington estaba siendo derrotado y que existía el espacio para la política de distensión que marcaría los años setenta. La primera Guerra Fría planteó, en suma, una serie de dificultades derivadas de un sistema internacional con alta concentración de poder, entorno que México logró sortear con considerable éxito. ³

En el plano de la *política interna*, la ideología y el carácter incluyente (aunque autoritario) del sistema político mexicano contribuyen a explicar ciertas posiciones de política exterior. En el primer punto, debe recordarse que en esta época el discurso nacionalista de la Revolución mexicana —*whatever that means*— todavía estaba en boga como forma de legitimación del régimen priista. Aun cuando la Revolución mexicana no fue socialista, sí fue antiimperialista, y la política exterior constituía un excelente terreno para invocar esta ideología. Por otro lado, el régimen posrevolucionario fue sumamente ecléctico, y en el seno del PRI coexistían al menos dos tendencias mayores: la nacionalista, cuyo principal exponente era Lázaro Cárdenas, y la liberal, liderada

² El texto del "telegrama X", que sirvió como base del ensayo que posteriormente publicaría el autor en *Foreign Affairs*, se encuentra en George F. Kennan, *Memoirs, 1925-1950*, Boston, Little Brown, 1967, pp. 547-559.

³ Para un análisis pormenorizado de las estrategias de contención de Estados Unidos durante este periodo, véase José Miguel Insulza, "La primera Guerra Fría: percepciones estratégicas de la 'amenaza soviética' (1945-1968)", *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 12, segundo semestre de 1982.

por Miguel Alemán. En buena medida, las posiciones progresistas en política exterior se explican por la necesidad de mantener la legitimidad ante el flanco izquierdo y nacionalista del partido.⁴ Quizá ésta sea la mejor explicación para entender el apoyo de México a Jacobo Arbenz en Guatemala y a la Cuba castrista, así como la condena de la intervención estadounidense en República Dominicana (1965).

Desde el punto de vista de *la economía*, las tres décadas que median entre 1940 y 1970 constituyen la época de oro del crecimiento mexicano, pues el producto interno bruto (PIB) del país aumentó a un ritmo anual promedio de 6%. Gracias a una política de sustitución de importaciones se logró un acelerado proceso de industrialización y un crecimiento que colocó a México como una de las economías más dinámicas del mundo. Evidentemente, el proceso de sustitución de importaciones generó grandes contradicciones y desequilibrios, pero el éxito económico proporcionó una excelente base material para construir una política exterior con cierto grado de independencia frente a las grandes potencias. Aunque sería excesivo argumentar que la fortaleza económica determina el grado de autonomía de la política exterior, sería ingenuo negar que un alto crecimiento contribuye a aumentar los márgenes de maniobra de un país frente al mundo.

No hay duda de que en esta etapa la *conducción de la política exterior* de México fue eminentemente centrípeta y que los grandes temas y estrategias pasaban siempre por la línea del titular del poder ejecutivo y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dentro del gabinete no se advertían grandes divisiones ni existían temas tan especializados que requirieran del concurso frecuente de dependencias ajenas a la cancillería. Aunque tenía atribuciones legales en materia de política exterior, el Congreso seguía la línea que le trazaba la Presidencia, pues de ella dependía con mucho el porvenir político de los legisladores. Los partidos políticos de oposición tampoco eran capaces de articular con coherencia visiones críticas de la política exterior, pues su peso era

⁴ Para el caso mexicano, esta tesis fue originalmente propuesta por Olga Pellicer, "La Revolución cubana y la izquierda mexicana", *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977.

mínimo en un México donde el PRI ganaba las elecciones presidenciales con al menos 75% de los votos, y las congresionales con un piso de 84% de los sufragios. La prensa y grandes sectores de la sociedad civil, a su vez, estaban controlados por un sistema corporativo que les impedía manifestar críticas de fondo a la conducción de la política exterior.⁵

Como es natural, en la etapa del nacionalismo defensivo la *relación con Estados Unidos* se caracterizó tanto por el respeto mutuo y la cooperación, como por la desconfianza y aun el conflicto. A pesar de la ideología nacionalista, la dirigencia mexicana difícilmente hubiese podido darse el lujo de ignorar la vecindad con Estados Unidos y formular su política exterior como si no existiera el país del norte. Sin embargo, esta vecindad no condujo a una subordinación completa de México a Washington. Por el contrario, el país maximizó los escasos márgenes de maniobra que le permitía su vecindad con Estados Unidos y realizó un manejo muy hábil de las diferencias mutuas. A raíz de la nacionalización de la industria petrolera en 1938 se fue estructurando una "relación especial" con Estados Unidos, que permitía a México ejercer posiciones heterodoxas de política exterior, siempre y cuando el país del sur se alineara a las decisiones realmente estratégicas de Washington. Gracias a ese acuerdo tácito, los conflictos de la relación fueron solventados de manera ágil, como sucedió con el caso de la salinidad del río Colorado o la devolución a México de los territorios de El Chamizal.⁶

Con el *resto del mundo* durante este periodo existió una estrategia de participación asidua en los foros multilaterales, donde habría una vinculación muy cercana con los temas jurídicos. Cues-

⁵ Una excepción a esta regla fue el sector empresarial que, a pesar de su relación simbiótica con el Estado, criticó acremente la política de apoyo a la Revolución cubana y el intento del presidente Adolfo López Mateos de elevar los impuestos al capital. Las cúpulas de la iniciativa privada vincularon hábilmente ambos temas para detener lo que consideraban un viraje al socialismo en México. Sobre este punto, véase Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 89-97.

⁶ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 42-43.

tiones específicas como el desarme, el derecho del mar y la codificación progresiva del derecho internacional ocuparon buena parte de la atención de la cancillería. La mayoría de los diplomáticos prestigiados de esta etapa —como Luis Padilla Nervo, Jorge Castañeda o Alfonso García Robles— se forjaron en los foros multilaterales, trabajando con temas que México utilizaba para balancear su relación bilateral con Estados Unidos. En 1967, el ámbito multilateral se enlazaría con otra prioridad en la agenda del momento: América Latina. Dicho año se firmó, a iniciativa de México, el Tratado de Tlatelolco, que creó una zona desnuclearizada en América Latina.⁷ Asimismo, el gobierno mexicano había suscrito, en 1961, el Tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Finalmente, tanto los presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) como Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) emprendieron giras por áreas que habían sido un tanto marginales para el diseño de la política exterior de México. Tales fueron los casos de Asia, Canadá, Europa Occidental y Oriental, Sudamérica y Centroamérica.

Finalmente, durante el periodo del juridicismo defensivo, México careció de una visión explícita y articulada de *seguridad nacional*. De hecho, a diferencia de lo que sucedió con América del Sur, en México no existió una elaboración detallada de este concepto. Puede decirse, sin embargo, que la vaga noción de seguridad nacional mexicana era fundamentalmente civilista, y buscaba garantizar el desarrollo económico y social del país, evitando interferencias externas que afectaran el proyecto nacional. Esta visión civil de la seguridad nacional es explicable por el escaso protagonismo que las fuerzas armadas como institución tuvieron en la política posrevolucionaria, así, a partir de la década de los treinta, el ejército mexicano se fue achicando, tanto presupuestal como políticamente.⁸ Desde entonces, en ningún momento las

⁷ Para una descripción del tratado y sus principales documentos, véase Alfonso García Robles, *El Tratado de Tlatelolco: génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio de México, 1967. Un minucioso análisis del tratado y sus consecuencias a 30 años de haber entrado en vigor aparece en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996.

⁸ En 1940 el gasto militar ascendía a 22% del PIB; diez años más tarde se había

fuerzas armadas lograron adquirir el protagonismo que mostraron en otros países de América Latina, y mucho menos buscaron disputar el poder a una élite civil que a su vez respetaba los espacios, organización y atribuciones castrenses en su funcionamiento interno.

EL ACTIVISMO REVOLUCIONARIO (1971-1982)

Esta etapa coincide plenamente con los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); su característica principal fue la voluntad explícita de México de participar de manera más asertiva en los asuntos mundiales, enarbolando un discurso distribucionista en la economía y la política. Una de las intenciones últimas de esta etapa era el intento de procurar una diversificación de las relaciones internacionales del país. En la primera fase del periodo, el presidente Luis Echeverría desempeñó una febril actividad que lo llevó a visitar decenas de países y a plantear mecanismos para disminuir la polarización de la estructura económica internacional. La segunda fase del activismo revolucionario estuvo marcada por la carta del petróleo, que sirvió a López Portillo como herramienta de negociación frente a Washington y le permitió, a finales de los setenta, establecer una política de apoyo a las revoluciones en Centroamérica y el Caribe.

Aunque el *sistema internacional* continuaba siendo bipolar, su naturaleza facilitaría el activismo de la política exterior de México. En efecto, a principios de los años setenta inició la distensión o *détente*. Tras la derrota en Vietnam, la doctrina de la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos sufrió un importante ajuste: aunque seguía concibiendo a la Unión Soviética como una potencia enemiga, también reconocía que los costos de la contención global estaban siendo muy altos, y consideraba viable com-

reducido a la mitad y, para finales de los sesenta, únicamente representaba 2.7% del PIB. Cfr. Craig Deare y Raúl Benítez, *U.S.-Mexico Defense Relations at the Beginning of the 21st Century. Conflict, Cooperation and Outlook (Document for debate)*, Washington, National Defense University, 2001, cuadro 1.

partir el poder con el adversario. A partir de dicho reconocimiento —gran parte fincado en las ideas del secretario de Estado, Henry Kissinger— comenzó a pensarse en la URSS como un poder establecido que muy difícilmente retrocedería en los espacios geopolíticos que ya había alcanzado. Washington incorporó a este diseño la carta de China como un contrapeso a la Unión Soviética. Hasta antes de la ruptura sino-soviética, que ocurrió en los años sesenta, Estados Unidos había asumido la tarea de contener a ambos países. Pero para la década siguiente, buscó aprovechar el cisma en el bloque socialista y utilizó a China y la Unión Soviética como contrapesos mutuos. Con esta visión en mente, en 1971 el presidente Richard Nixon reconoció a China Popular, cuyo *status* de potencia quedaría formalmente establecido al ingresar a las Naciones Unidas y ocupar uno de los cinco asientos permanentes del Consejo de Seguridad ese mismo año.⁹

El esquema de la política exterior de Estados Unidos también reconocía el surgimiento de nuevas potencias económicas. En el periodo presidencial de James Carter la política de *détente* significó aceptar que, aun cuando Estados Unidos seguía siendo el principal poder económico del mundo, a lo largo de la segunda posguerra habían surgido nuevos polos de poder, como Japón y los países de Europa Occidental. La propuesta estadounidense, fundada en las ideas del consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brezezinski, así como en las recomendaciones de la Comisión Trilateral, estaba destinada a evitar fricciones con los aliados occidentales. Con otras palabras, se buscaba que la expansión del modelo capitalista no afectase la armonía entre los tres principales protagonistas de la economía mundial.¹⁰ Lógicamente los esquemas de la política exterior de Estados Unidos en los años

⁹ Esta estrategia de la política exterior de Estados Unidos se analiza, entre otros textos, en Bruce Cumings, "El Barrio Chino: política exterior y realineamiento de las élites", en Pablo González Casanova (coord.), *Estados Unidos hoy*, México, IIS-UNAM/Siglo XXI, 1986.

¹⁰ Para un análisis de la organización, objetivos e historia de la Comisión Trilateral, véase Carlos Rico F., "Interdependencia y trilateralidad: orígenes de una estrategia", en *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núms. 2-3, segundo semestre de 1978, y Stephen Gill, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

setenta abrían el abanico de poder en la política internacional, y objetivamente permitían mayores márgenes para una política exterior tercerista, como la que entonces intentaba México.

Las condiciones internas también favorecían el diseño de una política exterior activa y aun militante. Aunque el *sistema político mexicano* seguía dominado por el PRI como partido hegemónico, la zaga de los acontecimientos de 1968 forzó a Echeverría a asumir un discurso progresista, a veces más radical que el que habían empleado los detractores del propio PRI. Mediante el recurso de la retórica revolucionaria y antiimperialista, el régimen intentaba neutralizar las críticas que se le formulaban desde el flanco izquierdo del espectro político.

En el *terreno económico* sucedieron dos procesos fundamentales. El primero fue que a finales de los sesenta había comenzado a agotarse el modelo económico de sustitución de exportaciones que, como se mencionó, generó una larga etapa de crecimiento con estabilidad. En 1971 el ritmo de crecimiento del PIB descendió a 4.2%, cifra inferior a 6%, promedio de las dos décadas anteriores. Ante lo que entonces se percibió como “atonía” productiva, y la necesidad de financiar la política económica expansiva que su proyecto político requería, Echeverría intentó concretar una reforma fiscal para grabar al capital directo. Esta estrategia encontró la férrea oposición de los diversos sectores empresariales —particularmente de los avocados en Monterrey—, que terminaron por bloquear la reforma fiscal.¹¹ Al no establecer cambios significativos en la estructura tributaria, el gobierno buscó nuevas fuentes de financiamiento, como mayor contratación de deuda externa e inflación. Aunque mediante estos recursos logró relanzar las tasas de crecimiento del PIB a lo alcanzado durante las décadas anteriores, su abuso terminó por generar graves desequilibrios macroeconómicos.¹²

¹¹ Una descripción de las accidentadas relaciones entre Echeverría y los empresarios la presenta Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 44-48.

¹² El balance de estos desbalances lo realizan Carlos Bazdresch y Santiago Levy, “Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin*

Hacia finales del periodo de Echeverría, cuando el crecimiento económico comenzaba a desacelerarse de nuevo, sobrevino un segundo acontecimiento de enormes repercusiones para el país: el descubrimiento (o redescubrimiento) de grandes yacimientos de hidrocarburos en el sureste. Ello ocurrió en un contexto internacional en el que la posesión de petróleo se había convertido en un elemento clave. En efecto, tras la guerra del Yom Kippur en Medio Oriente, la cotización del petróleo pasó de 4 dólares por barril en 1973 a 38 dólares en 1978, a contrapelo de una tendencia estructural a la baja en el precio de las materias primas. Para México, el *boom* petrolero suponía ampliar sus ingresos y su capacidad de crédito, así como ampliar las bases materiales para una política exterior más activa e independiente.

Respecto a los *actores de la política exterior*, es indudable que en esta etapa se mantuvo la primacía de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, se comenzó a observar un proceso de diversificación de los actores de la política exterior dentro del poder ejecutivo, mismo que habría de afianzarse a lo largo de los años posteriores. Durante el sexenio de Echeverría, el gobierno intentó diversificar las relaciones económicas con el exterior; para ello creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), cuyo proyecto y estilos de gestión no necesariamente coincidían con las visiones de la cancillería. Un paso mucho más significativo en el proceso en que la política exterior se hacía más compleja ocurrió en 1979, con motivo de la discusión sobre el posible ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En esa ocasión, el gabinete presidencial mostró una marcada división entre las dependencias con visiones nacionalistas —como la SRE y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin)— y las más orientadas hacia el exterior, como la Secretaría de Comercio (Secom). Durante la discusión respecto al ingreso de México al GATT, ambas corrientes articularon alianzas con distintos grupos de la sociedad civil. Finalmente, el presidente López Portillo se deci-

America, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1991; Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, y Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, cap. III.

dió por no suscribir el Protocolo de Adhesión al GATT, pero la discusión evidenció que las dependencias económicas del poder ejecutivo iban tomando creciente importancia en las relaciones internacionales del país.¹³

La etapa del activismo revolucionario no fue, ciertamente, la más cordial en la *relación con Estados Unidos*, que no veía con demasiada simpatía las posiciones tercermundistas de México en la primera mitad de la década de los setenta, ni las resistencias nacionalistas a su política petrolera, ni el apoyo a las revoluciones centroamericanas al finalizar el mismo decenio. Washington mostró cierta preocupación por las posiciones nacionalistas del gobierno mexicano, como es el caso de la restrictiva Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1973, y por el enfrentamiento de Echeverría con el sector privado. Durante el sexenio lopezportillista, el petróleo se convertiría en un elemento central de una relación que, en principio, parecía sustentada en la cooperación. En 1977, López Portillo y su homólogo estadounidense, James Carter, habían iniciado las negociaciones para construir un gasoducto entre Cactus, Chiapas, y Reynosa, Tamaulipas, que permitiría suministrar de energía al sur de Estados Unidos. Sin embargo, buena parte de la opinión pública mexicana manifestó su renuencia frente a la construcción del gasoducto.¹⁴ La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el precio al que México vendería el gas llevó a la cancelación de la obra. A partir de entonces, el tema energético sería uno de los más polémicos durante este periodo, llegando a generar peligrosas tensiones para la relación bilateral.¹⁵

¹³ La batalla intraburocrática generada por el debate del ingreso de México al GATT la examina con detalle Dale Story, "Trade Politics in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision", *International Organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.

¹⁴ Para un análisis *in extenso* del tema del gasoducto, véase Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991, pp. 79-85.

¹⁵ En una entrevista realizada a más de dos décadas de terminada su gestión, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Julián Nava, reveló que los diferendos bilaterales a causa del asunto petrolero fueron de tal magnitud que en 1980 Estados Unidos estuvo a punto de ordenar la ocupación armada de los campos petroleros mexicanos. La entrevista aparece en *Milenio Diario*, 5 de agosto de 2002, p. 4.

Tanto Echeverría como López Portillo buscaron abiertamente, en la *relación con el resto del mundo*, temas que permitieran a México diversificar y balancear las relaciones con Estados Unidos. El primero impulsó una vigorosa política de acercamiento con distintos países del llamado "tercer mundo", cuya culminación fue la Carta de derechos y deberes económicos de los estados aprobada por la Asamblea General de la ONU, en 1974, con los votos en contra de Estados Unidos y Europa Occidental. Asimismo, en el plano bilateral, Echeverría desarrolló cercanos vínculos con el gobierno socialista de Salvador Allende en Chile, y mantuvo una posición crítica frente al régimen de Francisco Franco en España.¹⁶

Por su parte, López Portillo utilizó la carta centroamericana para cumplir el objetivo de diversificación y afianzar un área geopolítica de influencia en la frontera sur de México. La oportunidad para ejercer este liderazgo regional vendría con el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua. A partir de julio de 1979 —si no es que desde antes— el gobierno mexicano pasó a ser un cercano aliado del régimen sandinista, al que le brindó apoyo político-diplomático, además de económico. En 1981, cuando la Revolución salvadoreña se encontraba en una fase de pleno ascenso, México reconoció al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como una fuerza política representativa, vía la Declaración Franco-Mexicana suscrita por los presidentes José López Portillo y François Mitterrand. Asimismo, buscó fungir como mediador entre Estados Unidos y Cuba, cuyas relaciones habían sido extremadamente difíciles desde el triunfo de la Revolución castrista en 1959. En el terreno multilateral, el gobierno mexicano intentó, mediante la Reunión Norte-Sur celebrada en Cancún en 1981, ejercer un papel de mediación entre los países desarrollados y en desarrollo.

No obstante, para finales de ese año y principios de 1982 las condiciones que habían hecho posible las audaces iniciativas mexicanas de política exterior estaban llegando a su fin. El recrudescimiento de la Guerra Fría tras la llegada de Ronald Reagan al poder, el frustrado "desarrollo petrolizador", el agotamiento de

¹⁶ La obra más citada para entender la política exterior de Echeverría es la de Mario Ojeda, *op. cit.* También destaca Carlos Rico, *México y el mundo, op. cit.*, pp. 19-69.

la industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis política que se vivió al final del sexenio de López Portillo, serían algunos de los elementos que contribuirían a producir un cambio gradual en la estrategia diplomática mexicana.

EL REPLIEGUE RELATIVO (1982-1990)

Los límites del activismo revolucionario se articularon estrechamente con las *transformaciones en el sistema internacional*. A lo largo de los años setenta, diversos hechos habían llevado a la clase política y a la sociedad civil estadounidenses a pensar que la política de *détente* seguida por las administraciones de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter se estaba convirtiendo en un fiasco. El desafío principal para Estados Unidos residía en el triunfo de un número importante de revoluciones y movimientos de liberación nacional en la periferia. En 1974 triunfó la Revolución de los claveles en Portugal, y a partir de entonces se precipitaron los procesos de independencia de colonias portuguesas como Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea Bissau. En América Latina y el Caribe tomaron el poder o se reafirmaron en él gobiernos y personajes de izquierda, como Forbes Burnham en Guyana, Michael Manley en Jamaica, el Movimiento New Jewell en Granada y, como ya se mencionó, el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua.¹⁷

En febrero de 1979 un movimiento de inspiración teocrática y antiimperialista depuso al régimen del sha Mohamed Reza Pahlevi en Irán, uno de los principales aliados occidentales en el Medio Oriente. El tiro de gracia para la tregua entre las dos grandes potencias sería la intervención de la Unión Soviética en Afganistán, a finales de 1979. A partir de entonces, Estados Unidos retomaría

¹⁷ Para un análisis de la reacción de los conservadores de Estados Unidos ante estos procesos, véase, entre otros, James Petras y Morris Morley, "La nueva Guerra Fría política de Estados Unidos frente a Europa y el tercer mundo", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 12, segundo semestre de 1982, esp. pp. 46-52; y Michael T. Klare, "El ataque contra el 'síndrome de Vietnam'", en Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 378-384.

el enfrentamiento bipolar y pondría las bases para iniciar la llamada segunda Guerra Fría (1980-1990). A raíz de la intervención soviética en Afganistán, el presidente Carter decretó un boicot a la venta de granos a la URSS y a los Juegos Olímpicos que se celebrarían en la capital soviética en 1980. Sin embargo, esas demostraciones de dureza tardía no le hicieron ganar las elecciones de noviembre de 1980.

En Estados Unidos, la economía había experimentado durante los años setenta una fase de estancamiento con inflación. Las tasas de crecimiento económico habían sido de 4% en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial y fueron decreciendo hasta llegar a un promedio de 0.2% anual en el último año de la administración Carter. Los índices de inflación y la tasa de desempleo alcanzaron dos dígitos, situación inédita para la historia económica reciente del país. Los problemas económicos, aunados a las insurrecciones en la periferia fueron reforzando en la opinión pública estadounidense la imagen de Carter como un presidente falto de voluntad hegemónica. A finales de los setenta el electorado estaba listo para el advenimiento de un gobierno republicano menos estatista en lo económico y más conservador en asuntos políticos y sociales.¹⁸ Éste sería el tono de la administración de Ronald Regan.

Su planteamiento ideológico era muy similar a las premisas de los años cincuenta. Los republicanos, animados por el florecimiento de las ideas neoconservadoras, argumentaban que la debilidad de Carter había provocado que el mundo perdiera el respeto a Estados Unidos; ante ello, el país debía enfrentar de nuevo al comunismo en general y a la URSS en particular, amén de reafirmar su primacía económica sobre Europa Occidental y Japón. Así, el diseño de la política exterior de Reagan era en extremo unilateralista y suponía una importante reivindicación del poder militar. En el plano global Regan lanzó, en 1983, la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida también como Guerra de las Galaxias, que consistía en crear un escudo nuclear de misiles

¹⁸ Véase Daniel Yankelovich y Larry Kagan, "Norteamérica firme", en *Revista de la Universidad de México*, vol. 37, núm. 7, nueva época, noviembre de 1981.

antibalísticos para proteger a Estados Unidos de un posible ataque soviético.

Respecto a la guerra convencional y la guerra de guerrillas, Reagan enfrentaba el llamado "síndrome de Vietnam", gracias al cual la opinión pública estadounidense mostraba enormes reticencias a que su país se involucrase de manera directa en un conflicto armado en la periferia. Para neutralizar tal escepticismo, los estrategas militares estadounidenses diseñarían el concepto de Guerra de Baja Intensidad (GBI), que se aplicó con particular determinación a Centroamérica.¹⁹ La GBI serviría para combatir a gobiernos y fuerzas irregulares supuesta o realmente alineados con la Unión Soviética, mediante tácticas que suponían el uso de todos los medios, excepto la intervención militar directa de Estados Unidos. En el caso de Nicaragua, Washington patrocinó a fuerzas irregulares (*los Contra*), para quebrantar las de por sí endebles bases de la economía nicaragüense. En suma, en la presidencia de Reagan el sistema internacional retornó a una dinámica de enfrentamiento, iniciando así la segunda Guerra Fría. Evidentemente, un entorno sistémico de esta naturaleza acotaba las posibilidades de que México continuase apoyando a las revoluciones en Centroamérica.

En términos de la *variable económica interna*, en 1982 ocurrió el quiebre inocultable de la política de sustitución de importaciones. Los intentos de darle respiración de boca a boca en los años setenta fueron insuficientes, debido a la incapacidad objetiva para sostener el modelo. Si bien es cierto que el PIB registró un muy aceptable crecimiento de 7.4% entre 1976 y 1981, también es verdad que esta tasa derivó más de la favorable circunstancia petrolera y la abundancia de créditos internacionales que de una estrategia económica sustentable a largo plazo. El detonador de la crisis fue la caída del precio internacional del petróleo, que pasó de 33 a 28 dólares por barril entre 1982 y 1983.²⁰ Este hecho provocó el colapso en los ingresos del sector público y, al combinarse

¹⁹ Esta estrategia la explica con detenimiento Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1987.

²⁰ Las estimaciones para el precio del petróleo están tomadas de Nafinsa, *La economía mexicana en cifras, 1990*, México, Nacional Financiera, 1990, p. 433.

con un abrupto ascenso de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, impactó negativamente el manejo de una deuda pública externa que había aumentado de 20 000 millones de dólares en 1976 a 65 000 millones de dólares en 1982.²¹

Además, el país ya no podía financiar el crecimiento por la vía de emisiones inorgánicas de papel moneda circulante, pues la tasa de inflación rondaba el 100%, y se planteaba una franca amenaza de hiperinflación. El cambio de modelo económico se hacía inevitable no sólo por las preferencias ideológicas de los gobernantes —particularmente de la ascendente tecnocracia—, sino también porque la sustitución de exportaciones *tout court* había llegado a su final. Para compensar los excesos de la administración de López Portillo, fue necesario ajustar numerosas variables a la baja, como el gasto público y la inflación. Como resultado de esta política contraccionista, durante el periodo 1983-1988, la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de 0%. Una crisis económica de tal naturaleza habría de repercutir en la disminución de los márgenes de maniobra de la política exterior de México.

En el plano de la *política interna* se observa, sobre todo al final de este periodo, la crisis de la alianza heterogénea y aun contradictoria que existía en el PRI, y que mantenía el poder gracias a un ejercicio sexenal pendular donde alternaban en el poder las tendencias de derecha, centro e izquierda que coexistían en el partido oficial. La postulación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial del PRI, en octubre de 1987, precipitó la ruptura del gran acuerdo incluyente posrevolucionario y condujo a la escisión del ala nacionalista del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Como consecuencia de esa ruptura de la unidad en el partido oficial, la política exterior perdería utilidad como instrumento para cortejar a los nacionalistas del partido. Con ello se abría el camino para que el ala liberal, ahora dueña de la *trade mark* partidista, instrumentara políticas de liberalización y apertura inspiradas en el pensamiento económico ortodoxo neoliberal.

Por su parte, en el poder ejecutivo comenzó a evidenciarse una multiplicación de *instancias relacionadas con la formulación de la política exterior*, tendencia que ya se había insinuado al discutir el ingreso de

²¹ *Ibidem*, p. 620. Véase también Pedro Aspe, *op. cit.*

México al GATT. La Cancillería, cuya primacía en la elaboración de la política exterior había sido prácticamente indisputable hasta entonces, iría perdiendo espacios a lo largo de los años ochenta y noventa, pues la crisis económica demandaba una mayor actividad internacional de las instancias burocráticas relacionadas con ese tipo de cuestiones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tuvo un papel central durante la renegociación de la deuda externa de México; su intervención, sin embargo, no estuvo exenta de fricciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto a las estrategias que el país debería seguir para atacar el problema. Mientras Hacienda buscaba la renegociación individual de la deuda con los bancos acreedores, la SRE se mostraba más propensa a organizar un frente común con otros deudores latinoamericanos en el marco del llamado Consenso de Cartagena. La estrategia que a final de cuentas se impondría fue la de Hacienda.

También en la primera mitad de los ochenta se registró una pugna burocrática a consecuencia del ingreso masivo de refugiados centroamericanos en México. El tratamiento que el Estado debía dar a este flujo migratorio generó serios conflictos entre la SRE y la Secretaría de Gobernación. Mientras la primera institución reivindicaba la tradicional generosidad de México para con los refugiados políticos, la segunda —una de cuyas funciones más relevantes es el control de las fronteras— trataba el tema con un enfoque mucho más restrictivo. La diferencia de visiones sólo se atenuaría con la fundación de una instancia pública intermedia, que fue la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar).²² Tensiones similares sucederían con asuntos como el narcotráfico, las negociaciones comerciales y los temas ecológicos, entre otros.

Contra lo que pudiera suponerse, debido a la debilidad de la economía mexicana y la inclinación liberal del grupo gobernante, este periodo de transición en la política exterior estuvo salpicado por constantes desavenencias en la *relación bilateral con Estados Unidos*. Las cuestiones más contenciosas fueron el narcotráfico, la

²² Véase al respecto Elizabeth G. Ferris, "The Politics of Asylum: México and the Central American Refugees", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 26, núm. 3, agosto de 1984.

migración, el comercio, las cuestiones energéticas, los asuntos fronterizos y la naturaleza de los votos mexicanos en el sistema de Naciones Unidas.²³ Pero sin duda la mayor diferencia de fondo entre ambos gobiernos se suscitó por los diferentes diagnósticos y tratamientos del conflicto centroamericano. Mientras la administración Reagan interpretaba las *turbulencias en Centroamérica* como una expresión del conflicto Este-Oeste, México veía el problema como una consecuencia de las relaciones Norte-Sur. Mientras Washington buscaba una solución militar a la crisis —ya sea mediante la CBI o la intervención directa—, México se pronunciaba por el uso de vías diplomáticas. Ante las presiones de Washington y el debilitamiento de las bases materiales de la política exterior, México desistió de apoyar abiertamente a las revoluciones centroamericanas, pero no se retiró del área ni se alineó con la perspectiva estadounidense. El nuevo papel de la diplomacia mexicana consistiría en erigirse como mediadora entre las partes en conflicto, primero a través del marco de Contadora y su grupo de apoyo, y después coadyuvando al proceso de Esquipulas II.²⁴

Ante los crecientes flujos de refugiados generados por la violencia y la siempre presente posibilidad de una intervención directa de Estados Unidos en el área, la mediación mexicana en el conflicto centroamericano era más que una defensa retórica del principio de no intervención; obedecía, más bien, a un requerimiento de seguridad nacional. Precisamente en esta etapa comenzó a construirse una visión más sistemática de dicho concepto y se reorganizó el aparato de seguridad del Estado mediante la

²³ Un detallado análisis de estas desavenencias se encuentra en los trabajos que expertos de ambos países prepararon para la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos hacia finales de los años ochenta. Estos textos revelan, en general, una considerable preocupación por el grado de conflictividad que había llegado a alcanzar la relación bilateral. *Cfr.* los cinco volúmenes, coordinados por Rosario Green y Peter H. Smith, de la serie *Retos de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica/Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989.

²⁴ Para un análisis de las distintas etapas de la política mexicana en América Central véase José Luis León, "Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el sistema internacional, 1979-2000", en José Octavio Tripp (ed.), *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica, 2000.

desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la creación del Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional (Cisen). Estos cambios institucionales no parecen accidentales a la vista de las transformaciones del entorno nacional e internacional. En tal época, pues, se forjó un vínculo muy estrecho —aunque no necesariamente explícito— entre la política exterior y la estrategia de seguridad nacional, en el que la primera funcionó como una herramienta clave para la defensa de la segunda.

EL ACTIVISMO LIBERAL (1990-2000)

Durante la etapa del activismo liberal, México se esforzó por construir una inserción internacional sobre la base de temas económicos, los cuales eran abordados desde un punto de vista ortodoxo. La preocupación tradicional por la defensa de la soberanía cedió ante el deseo de integrar más al país a las grandes corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología. Desde luego, la nueva etapa de la política exterior coincidió con un cambio radical del *sistema internacional*. Las reformas emprendidas por Mijail Gorbachov en la URSS a partir de 1985 no lograron hacer más eficiente la estructura económica de esa potencia. El estancamiento económico, sumado a la imposibilidad de enfrentar el desafío belicista planteado por la administración Reagan, contribuyen a explicar la acelerada extinción soviética. Desde la periferia hacia el centro de ese bloque de poder, los procesos de apertura económica y liberalización política fueron minando los cimientos del vasto imperio estalinista, hasta conducir a la disolución de la metrópoli, primero como superpotencia y después como país. El principio del fin del sistema bipolar ya era evidente en 1989 con la caída del Muro de Berlín, y se reafirmó en 1990-1991, cuando ningún otro país pudo ejercer un contrapeso efectivo contra la intervención de Estados Unidos en el Golfo Pérsico.²⁵

²⁵ El proceso de erosión de la URSS y su bloque de poder lo retrata espléndidamente Eric Hobsbawm, *Historia del siglo xx*, Barcelona, Grijalbo-Mondadori, 1995, cap. XVI. Véase también Edith Antal, *Crónica de una desintegración*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1992.

La conclusión de la bipolaridad generaría un enorme impacto en la política exterior de todos los países del mundo, incluyendo desde luego a México. Naturalmente, una configuración internacional de carácter unipolar ofrece menos posibilidades de acción que uno bipolar o multipolar. Esto es así porque las opciones para aprovechar los resquicios que abren las pugnas entre las superpotencias se reducen de manera importante mientras más se concentra el poder.

Pero la lectura del mundo como irremediablemente unipolar magnificaba las fuerzas y soslayaba las debilidades de Estados Unidos. Así, el gobierno mexicano de ese entonces parece haber adelantado la conclusión de que la única forma de inserción internacional consistía en alinearse con Washington. Aun cuando bajo una perspectiva estática el sistema internacional es sin duda unipolar, a largo plazo es muy probable el surgimiento de un orden mundial que se vislumbra tripolar —con una competencia económica entre Estados Unidos, Japón y Alemania/Unión Europea— o bien multipolar, donde se incluirían los países anteriores, además de China, Rusia, India y Brasil.

El ascenso del sistema unipolar se acompañó del discurso liberal de la globalización, según el cual los distintos países —independientemente de sus proyectos, especificidades nacionales y trayectorias de desarrollo— deben abrirse rápidamente para garantizar una convergencia económica y, por tanto, un mejor futuro.²⁶ Tal sería la dimensión ideológica que a partir de entonces comenzaría a manejarse en la elaboración de la política exterior del gobierno mexicano, específicamente en su relación con Estados Unidos. De ser un vecino peligroso, el país del norte pasaría a ser visto, en los años noventa, como un socio privilegiado, cuyo respaldo era necesario para obtener un *fast track* a la modernidad.

La *debilidad económica* que persistía en México contribuiría a este radical cambio de la política exterior. Es cierto que en esta

²⁶ Por ejemplo, la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la última mitad del gobierno zedillista argumentaba: "La globalización, se insiste, no es una ideología, ni siquiera un modelo frente al cual se pueda adoptar una posición. Es una realidad contundente...", Rosario Green, *La globalización en el siglo XXI. Una perspectiva mexicana*, México, SRE, 2000, p. 10.

etapa concluyó la renegociación de la deuda externa y que por fin lograron controlarse las presiones inflacionarias de la década anterior. Persistía (y persiste), sin embargo, un problema de lento crecimiento y un significativo desequilibrio externo, a pesar de la impresionante mercadotecnia que el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) logró establecer en sentido contrario. También es cierto que la economía mexicana tenía un problema de acceso a los mercados internacionales, hecho que en parte explica la obsesión salinista por firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el *plano político*, la necesidad de una política exterior progresista como forma de balancear el ala nacionalista del PRI había dejado de existir tras la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988 y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989. La tecnocracia liberal, ahora dueña del aparato y la franquicia del PRI, quedó con las manos libres para instrumentar un radical proceso de apertura económica y acercamiento con Estados Unidos. La ideología de la clase gobernante mexicana mostró un rostro mucho más liberal que en décadas pasadas, en parte por los procesos de socialización de la nueva élite política, y en parte por su asimilación acrítica de las ideas económicas ortodoxas. No fue sólo el Fondo Monetario Internacional quien forzó los cambios en la política económica; la transformación también fue posible gracias a la cosmovisión de la élite tecnoburocrática mexicana, que construyó una sinonimia entre modernización y norteamericanización.²⁷

No extraña entonces que, a lo largo de los años noventa, la política exterior se haya subordinado en gran medida a un proyecto de política comercial, particularmente tras el anuncio, en 1990, de que México buscaría la suscripción del TLCAN. Una vez iniciado el proceso de negociación del tratado, la voz cantante la llevó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi),

²⁷ En torno a la asimilación de las ideas neoliberales por las élites tecnocráticas del mundo en desarrollo véase Miles Kahler, "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: the Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990.

mientras que la participación de la SRE fue más bien marginal.²⁸ A la *dispersión de actores* dentro el poder ejecutivo se comenzó a sumar, en esta etapa, la aparición de un número creciente de actores de la sociedad civil con interés en la política exterior, como es el caso de los partidos políticos, los sindicatos, las instituciones de educación superior, una miríada de organizaciones no gubernamentales (ONG) y, de manera relevante, los organismos empresariales. Estos últimos formaron la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que desempeñó un papel muy activo durante la negociación del TLCAN.²⁹ De acuerdo con las ideas de Mancur Olson en relación con los costos de la acción colectiva,³⁰ la presencia de más actores políticos y sociales comenzaría a aumentar gradualmente la complejidad del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

Las variables anteriores explicarían el estrecho *acercamiento con Estados Unidos*, condensado en el "espíritu de Houston", es decir, la voluntad explícita de cooperación bilateral que se estableció a partir de la entrevista entre Carlos Salinas y George Bush que tuvo lugar en 1988 en esa ciudad texana. La actitud de cooperación bilateral habría de persistir durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000). El diagnóstico de los estrategas de la política exterior mexicana era que la confrontación con Washington no llevaba a ningún lugar: se trataba de olvidar pragmáticamente rencillas históricas y "compartimentar" la agenda con el fin de no contaminar una relación de creciente concordia con desacuerdos políticos. La nueva dinámica de la relación México-Estados Unidos permitió la negociación, firma y entrada en vigor del TLCAN a partir de enero de 1994.

²⁸ Cfr. Jorge A Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, 2001, p. 743.

²⁹ Sobre este punto véase Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en CEI-Colmex e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (eds.), *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-IMRED, 1997, p. 125.

³⁰ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., y Londres, Harvard University Press, 1971.

Como todo proceso político, económico o social, el TLCAN tiene sus luces (no tantas como aseveran sus defensores a ultranza) y sus sombras (no tantas como diagnostican sus detractores). Entre las luces destaca el que, desde 1994, México ha registrado un sostenido superávit en su relación comercial con el vecino del norte. Si la balanza de cuenta corriente es globalmente deficitaria, ello no se debe al TLCAN, sino al saldo negativo de las transacciones con Europa y Asia. Del lado de las sombras, el TLCAN ha acelerado el proceso de extinción del agro mexicano y ha contribuido a profundizar la polarización regional y productiva entre el norte y el sur; en términos propiamente económicos, la concentración de las transacciones internacionales mexicanas con Estados Unidos alcanza 80% del comercio exterior. Este hecho aumenta la vulnerabilidad de México frente a las fases desfavorables del ciclo económico estadounidense y genera una excesiva dependencia frente a su vecino del norte.

La vulnerabilidad de la economía mexicana frente a Estados Unidos no será fácil de disminuir, a pesar de los esfuerzos por *diversificar las relaciones económicas internacionales* del país vía la suscripción de una significativa cantidad de tratados de libre comercio. Entre enero de 1994, cuando entró en vigor el TLCAN, y noviembre de 2000, cuando se finiquitaron las negociaciones del acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio, México ingresó en una febril dinámica negociadora que lo llevó a suscribir 10 pactos de liberalización comercial con más de 30 países en el mundo. De hecho, uno de los logros más relevantes de la administración Zedillo en materia internacional fue la firma del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea (TLCUE), que entró en vigor en el año 2000.³¹ No obstante, la comercialización de las relaciones internacionales del país fue abrumadora y contribuyó a despolitizar, por decirlo así, la diplomacia del país.

El concepto de *seguridad nacional* también se reestructuró al reducirse la desconfianza frente al exterior. Es innegable que el cambio de los esquemas de política exterior generó cambios en las visiones de seguridad nacional, poniendo en el centro de esta

³¹ El proceso de negociación se relata en Schiavon y Ortiz Mena, *op. cit.*

agenda una lógica que hace énfasis en las ganancias absolutas derivadas del libre comercio. Aunque los documentos oficiales de esta época mantenían el concepto de soberanía como eje de la seguridad nacional, de hecho las acciones que se tomaron en materia de política exterior no contribuyeron a reafirmarla.³² De manera un tanto ingenua, los altos funcionarios de la época salinista —y sus contrapartes de la academia— solían afirmar que el TLCAN no era más que un instrumento comercial, sin derivación política, estratégica o social alguna. Lo menos que puede decirse es que a partir de la suscripción del tratado han aumentado las presiones para que México muestre una mayor compatibilidad con los esquemas de seguridad nacional de Washington, no sólo respecto al combate al narcotráfico, sino también de seguridad hemisférica e internacional.³³

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ALTERNANCIA (2000 A LA FECHA)

Las elecciones de julio de 2002 y sus resultados no sólo implicaron un cambio sexenal de gobierno, sino también y sobre todo el fin de siete décadas continuas de presidencias emanadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque desde la asunción del presidente Vicente Fox en diciembre de 2000 la política exterior presenta líneas de continuidad con las estrategias y prioridades del pasado, también muestra importantes líneas de ruptura. Entre las primeras resalta la centralidad de la relación con Estados Unidos, y entre las segundas un mayor activismo multilateral, la búsqueda de un nuevo acercamiento con América Latina y la descomercialización de la política exterior.

³² Para análisis de los contrastes entre el discurso y la práctica de la seguridad en México durante el activismo liberal, véanse los artículos de José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 138, 1994, y "La seguridad nacional con Zedillo", en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 166, 2001.

³³ Un interesante estudio de los efectos del TLCAN sobre la seguridad nacional es el de Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y transición política 1994-2000", en *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 166, 2001, pp. 966-972.

Respecto al *sistema internacional*, el inicio de la primera presidencia pospriista coincidió con un momento en que parecía que en el orden unipolar podrían abrirse algunos espacios de acción, debido principalmente a los problemas que enfrentaba la potencia del norte de manera general, y la recién inaugurada administración de George Bush Jr. en particular. La recesión económica que se anunciaba a principios de 2001, así como los tropiezos que el sistema electoral estadounidense experimentó en las elecciones presidenciales de 2000, contribuían a disminuir la percepción de Estados Unidos como un país omnipotente. Este *momentum*, sin embargo, duraría sólo unos cuantos meses. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el Pentágono y las Torres Gemelas, el mundo ha sufrido un recrudescimiento de la unipolaridad. De manera similar a lo que sucedió en la Guerra del Golfo, la totalidad de las potencias se alineó con la respuesta política y militar de Estados Unidos frente al ataque terrorista. El 11 de septiembre contribuyó a afianzar la hegemonía de Estados Unidos como una hiperpotencia que conjuga influencia económica, militar, cultural y política, a un grado tal que no se veía desde el Imperio romano.³⁴ Sin duda, el 11 de septiembre y sus secuelas representan una nueva reducción de los márgenes objetivos de acción de México frente a su vecino del norte.

En el ámbito del *sistema político mexicano*, es claro que el triunfo de Vicente Fox generó las condiciones para un ajuste mayor a la estrategia de política exterior. Por un lado, éste parecía un ámbito en el que el nuevo gobierno demostraría su voluntad de cambio a un costo relativamente bajo. Por otro, el presidente Vicente Fox obtuvo una gran legitimidad internacional por el hecho de haber emanado de elecciones libres tras 71 años de dominio priista. Numerosos gobiernos, medios de comunicación y analistas internacionales brindaron desde el principio a la administración de Fox un periodo de gracia y comprensión que los estrategas

³⁴ Suscribo la opinión de Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Nueva York, Oxford University Press, 2002. El término "hiperpotencia" ha sido utilizado por el ex ministro francés de Relaciones Exteriores, Hubert Vedrine, para referirse a Estados Unidos después del 11 de septiembre.

mexicanos consideraron vital para avanzar en la agenda de política exterior.³⁵ De hecho, la posibilidad de aprovechar este “bono democrático” fue explícitamente contemplada por los principales estrategas internacionales de Vicente Fox, quienes han entendido la variable internacional como una forma de consolidar el cambio político en el ámbito interno.³⁶

La reconfiguración del propio sistema político ha propiciado también una multiplicación de los *actores políticos y sociales* con intereses en materia de política exterior. Aunque en el gabinete presidencial Tlatelolco ha recuperado parte del protagonismo perdido durante los años ochenta y noventa, la cristalización de su proyecto se dificulta por el activismo de instituciones y grupos que presionan al ejecutivo, de manera más o menos abierta, para imponer sus visiones de política internacional. Quizá el caso más importante sea el Congreso que, al no ser controlado por el partido del presidente, se ha transformado en un foro donde el PRI y el PRD cuestionan y aun bloquean un número importante de iniciativas presidenciales. Por ejemplo, a principios de 2002 el Senado se negó a autorizar un viaje presidencial a Estados Unidos. La oposición en el Congreso ha criticado constantemente lo que percibe como una renuncia a los principios tradicionales de la política exterior de México, una excesiva cercanía de la administración Fox con Washington y un distanciamiento con el gobierno de Fidel Castro en Cuba. Como pocas veces había sucedido, la política exterior se ha convertido en punto de referencia para la clase política y la sociedad civil. Por sus implicaciones sobre la formulación de la política exterior, tal situación —connatural por lo demás al pluralismo político— es uno de los procesos más importantes a destacar durante este periodo.

El nuevo gobierno ha continuado haciendo énfasis en los aspectos de cooperación de la *relación con Estados Unidos*. Ello no

³⁵ Por ejemplo, el influyente economista Paul Krugman señalaba: “la legitimidad democrática del nuevo gobierno de Vicente Fox es uno de sus activos económicos más valiosos”. Cfr. Paul Krugman, “A Mexican Stand-off?”, *The New York Times*, 15 de noviembre de 2000.

³⁶ Véanse los artículos de Jorge G. Castañeda, “Fox y el bono de la democracia”, *Reforma*, 24 de julio de 2000, p. 17A, y “El factor externo y la consolidación de la democracia en México”, *Reforma*, 24 de febrero de 2002, p. 10A.

fue obstáculo para que, aun antes de su inicio, haya introducido como central en la agenda bilateral el tema de la migración, en un esquema conocido como el TLCAN *plus*. Mediante esta política se buscaba extender la lógica liberal a los flujos de personas y no sólo a los intercambios de mercancías, capitales, ideas o corrientes de información. El gobierno partía de que, por muy restrictivas que resulten las leyes de migración de Estados Unidos, los flujos de personas provenientes de México continúan y aun aumentan. Si este fenómeno es de carácter estructural, convenía buscar que la migración ocurriera en las mejores condiciones. Desde el principio, la cancillería se volcó a negociar un amplio acuerdo migratorio que, a mediano plazo, liberalizara los flujos migratorios bilaterales. En los primeros meses de la administración, las negociaciones parecían avanzar con celeridad, pues la iniciativa gozaba de la simpatía del presidente Bush y de personajes como Alan Greenspan y diversos congresistas. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las elecciones legislativas programadas para finales de 2002 complicaron la negociación, pues las prioridades de política exterior de Washington cambiaron, y el ambiente en Estados Unidos se tornó mucho menos favorable para una flexibilización migratoria.

Para aumentar sus espacios de maniobra en las relaciones con Estados Unidos, el gobierno foxista ha intentado ejercer recursos políticos que se habían descuidado en los años noventa. Por un lado, se intentó un *reacercamiento con América Latina* y, por otro, se persiguió una *política multilateral activa*. Desde su inicio, la administración de Fox se propuso "participar activamente en el diseño de la nueva arquitectura internacional, desde la reforma y fortalecimiento de organizaciones multilaterales globales y regionales hasta el diseño de nuevas instancias o mecanismos que permitan, por ejemplo, contemplar y contener efectos regionales o mundiales de crisis financieras".³⁷ Para avanzar en este objetivo, México obtuvo, a principios de 2002, un asiento como miembro no per-

³⁷ "Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, al inaugurar la XII Reunión de Embajadores y Cónsules de México", Tlatelolco, México, 4 de enero de 2001. El texto del discurso se consultó en www.sre.gob.mx/comunicados/prensa/dgcs/2001/Ene/B-003.htm.

manente del Consejo de Seguridad de la ONU, posición a la que ya había accedido en 1948 y 1980. También organizó en Monterrey, con el copatrocinio de la ONU, la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, en marzo de 2002; ha hecho énfasis en la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos, e inició el proceso de denuncia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en septiembre del mismo año.

Finalmente, en la fraseología y los diseños institucionales de la administración Fox al principio reaparecieron, de manera explícita, conceptos como "interés nacional" y "seguridad nacional". La creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) como un órgano de asesoría presidencial en esta materia generó entre los analistas de seguridad nacional la expectativa de que podría estructurarse una visión explícita y articulada de este concepto. Parecía asomarse en el horizonte una definición en la cual la seguridad nacional se asociaba con la detección y solución oportuna de fenómenos como el deterioro ecológico, el tráfico de personas, armas y narcóticos, y la escasez de agua, entre otros problemas. A la vuelta de poco tiempo, sin embargo, las dificultades de coordinación en el gabinete de seguridad nacional condujeron a la desaparición del consejo, que dejó de operar a principios de 2002.³⁸

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL ESPEJO DEL TIEMPO

Del modelo de análisis y su aplicación empírica a la política exterior de México es posible identificar, a manera de conclusión, tendencias de largo plazo que explican los cambios estructurales ocurridos en esta materia desde 1945. Destaca, en primer lugar, una tendencia a la *concentración de poder en el sistema internacional*. El periodo de nuestro estudio incluye largos años de un orden mundial bipolar, surcado a su vez por distintas fases. Así, la trayectoria de la bipolaridad fue del enfrentamiento en los años

³⁸ Véase Lorenzo Meyer, "Repensar nuestra seguridad nacional", en *Reforma*, 30 de abril de 2002, p. 11A.

cincuenta y sesenta a la distensión de los setenta, y de nuevo al conflicto de los años ochenta. Tras el fin de la Guerra Fría, sin embargo, la estructura internacional se ha caracterizado por una considerable concentración de poder en manos de Estados Unidos. Llevado a sus últimas consecuencias, el discurso de la globalización supondría una tendencia hacia la descentralización del poder en la política internacional; de hecho, sin embargo, Estados Unidos se ha transformado, al menos temporalmente, en una hiperpotencia. El mundo unipolar ha generado repercusiones en la política exterior de los distintos países del mundo, incluyendo desde luego a México.

El segundo punto a consignar es la *reducción del ritmo de crecimiento de la economía mexicana*. De una situación en la que el país destacaba en el ámbito mundial por sus altas tasas de crecimiento, se ha pasado a un menor dinamismo económico. Así, entre 1945 y 1970 el país creció a tasas anuales promedio de 6%, acompañadas por una baja inflación y cuentas fiscales y externas relativamente equilibradas. Durante los años setenta se mantuvo un crecimiento similar, pero a un costo muy alto en términos de inflación, endeudamiento interno y externo, y déficit fiscales y en cuenta corriente. En parte como consecuencia de los excesos de este modelo, y en parte debido a las deficiencias de la política económica ortodoxa iniciada en 1982, el crecimiento del país se ha reducido a un promedio de 2% anual. Ciertamente se ha retornado a índices decorosos de inflación y México se ha convertido en uno de los principales exportadores del mundo. Sin embargo —y sin postular una relación mecánica entre ambas variables—, se considera que el relativo estancamiento de la economía mexicana ha contribuido a reducir el poder relativo del país en el plano internacional y particularmente respecto de Estados Unidos.

Una tercera tendencia de largo plazo que incide en la política exterior es la fragmentación del poder en el sistema político mexicano. Una de las consecuencias del proceso de democratización es el *crecimiento del número de actores* que intervienen o buscan intervenir en el proceso de formulación de la política exterior. En una situación de presidencialismo extremo, era lógico que el debate sobre el diseño y la instrumentación de la política exterior

ocurriese mayoritariamente en el ámbito del presidente y su *entourage* inmediato. De una diplomacia conducida por la mancuerna Presidencia-SRE, se fue transitando a una creciente participación de otras instancias de la administración pública en la política exterior. Más recientemente, la transición democrática ha hecho posible que un considerable número de representaciones de la sociedad política y la sociedad civil busquen plasmar sus intereses en la agenda de política exterior. Entre los primeros destacan el Congreso, los partidos políticos y los gobiernos estatales (aun los municipales), y entre los segundos los medios de comunicación, las ONG, los organismos empresariales, la Iglesia católica y los sindicatos. Naturalmente, esta proliferación de actores plantea, hoy más que nunca, la necesidad de diseñar mecanismos de diálogo y coordinación entre los diversos actores involucrados.

La interacción de las tres variables anteriores ha tenido como uno de sus principales resultados la *agudización de la dependencia de México respecto de Estados Unidos* y ha exacerbado la bilateralización de las relaciones internacionales de México. Aunque la diversificación de la política exterior ha sido una meta más o menos explícita de todos los gobiernos mexicanos, el peso de la relación con Estados Unidos ha venido en aumento. La agenda bilateral se ha vuelto cada vez más compleja y se ha ampliado hasta incluir temas como el narcotráfico, el manejo de los recursos transfronterizos, los problemas energéticos, la migración, los flujos comerciales, el combate al terrorismo y un largo etcétera. Sin duda alguna, un paso fundamental del proceso de agudización de la dependencia fue la negociación y entrada en vigor del TLCAN en la primera mitad de los noventa. Aunque, como se mencionó, el balance del TLCAN presenta luces y sombras que es necesario analizar *in extenso*, no se puede soslayar que una de sus consecuencias ha sido aumentar la vulnerabilidad de México ante los ciclos económicos del vecino del norte y disminuir los espacios para disentir de sus propuestas políticas, económicas, y aun de seguridad hemisférica y mundial.

Como contraparte, puede afirmarse que *los intentos por diversificar las relaciones exteriores del país han tenido un éxito limitado, ya sea en el plano político o bien en el terreno económico*. Durante la

primera Guerra Fría los diplomáticos de Tlatelolco lograron establecer —con la venia de Los Pinos— una diferenciación con Estados Unidos en los temas multilaterales y la relación con América Latina. Durante los años setenta, Luis Echeverría buscó actuar en ambos frentes y logró resultados interesantes, pero efímeros. Después de una pausa en la cual retornó al bilateralismo su sucesor, José López Portillo, buscó utilizar el conflicto centroamericano para tomar distancia de Washington. Miguel de la Madrid no apoyó las revoluciones en el istmo, pero mantuvo una actitud de mediación diplomática que distó de agrandar a Estados Unidos. Ernesto Zedillo obtuvo la suscripción del TLCUE y otros instrumentos de libre comercio. Finalmente, Vicente Fox ha intentado resucitar el multilateralismo como herramienta de negociación con Washington. Ninguna de estas iniciativas, sin embargo, consiguió sentar bases sólidas para una diversificación de las relaciones internacionales de México en el largo plazo: mientras el gobierno intentaba sacar a Estados Unidos por la puerta, el vecino del norte se regresaba por la ventana. A largo plazo, las realidades geográficas y comerciales han podido más que la voluntad diversificadora que con distintos grados y modalidades han mostrado los estrategias de la política exterior.

Por último, parece claro que, a lo largo del periodo bosquejado y estudiado, ha existido una *vinculación más implícita que explícita y más inorgánica que orgánica entre seguridad nacional y política exterior*. Durante los periodos de relativa estabilidad, como las décadas de los cincuenta y sesenta, no era evidente una elaboración teórica demasiado compleja acerca de los vínculos entre ambas variables; más bien, a partir del concepto de soberanía nacional se daban por sentados los vasos comunicantes entre una y otra. Para los años ochenta fue más claro que la política exterior se utilizó como instrumento de salvaguarda de la política de seguridad nacional, frente a un entorno regional muy agitado por los conflictos de Centroamérica y la posibilidad de una guerra generalizada en el istmo. Durante la época del activismo liberal en los noventa, las consideraciones de seguridad nacional no parecen haber sido una de las prioridades de la élite gobernante, preocupada más bien por anclar sus reformas económicas a la apertura

hacia el exterior. En situaciones de ganancias absolutas, como las que teóricamente generaría el libre comercio, detenerse en consideraciones de soberanía y seguridad nacional parecía no tener demasiado sentido. Por último, aunque la administración Fox creó al inicio una instancia de coordinación entre todas las dependencias involucradas con la seguridad nacional, muy pronto se retornó a una estructura más tradicional sobre esta materia. Es claro que persiste en México un enorme campo para el desarrollo doctrinario de conceptos de seguridad nacional más acordes con los cambios ocurridos en el país y el mundo.

La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional

*Guadalupe González Chávez**

COMO ES DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO, de 1899 a la fecha, México ha participado en casi todos los foros internacionales dedicados, desde diferentes ángulos, a la búsqueda de la paz, la estabilidad y la seguridad internacional, con el argumento, utilizado en diferentes circunstancias históricas, de que esto constituye un elemento esencial de una estrategia de seguridad para la preservación de los intereses nacionales a fin de contribuir a la convivencia pacífica entre las naciones.

Desde entonces México ha firmado, ratificado o se ha adherido a más de 50 instrumentos multilaterales de carácter global o regional enfocados específicamente a la disminución, prohibición y control de armamentos y prácticas de guerra; ha participado en diversos procesos y órganos destinados a la solución política de controversias internacionales y ha decidido formar parte de organismos mundiales centrados en preservar la paz, la estabilidad y la seguridad del orbe.

Con el mismo espíritu ha promovido acuerdos internacionales y participado en negociaciones de diferentes instrumentos jurídicos de carácter universal en el campo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. De igual manera, en tanto han aumentado los riesgos globales, el interés nacional se ha centrado en los nuevos temas de la agenda internacional vinculados

* Profesora de la Universidad Iberoamericana y de la Anáhuac.

a la de seguridad, como la delincuencia trasnacional, la persecución del delito, y temas como el establecimiento de la Corte Penal Internacional.

Considerando que lo esperado por la comunidad internacional es que un país con vocación pacifista no se viera involucrado en conflictos de carácter militar, habría bastado con una actitud activa en el campo diplomático en apoyo de procesos de solución pacífica para que se considerara, interna y externamente, que México cumplía a cabalidad con sus compromisos internacionales.

Para países como México, la política basada en el reforzamiento de la estructura jurídica internacional como sustento de la estrategia de seguridad nacional se acompañó de diversas iniciativas con el objetivo de promover un desarme general y completo, aumentar las prohibiciones, cancelar ciertos programas militares que ponen en riesgo la paz y la seguridad mundial y aumentar la transparencia del gasto militar de los países y las transferencias de armamentos entre países. Por esto y por la gran participación e iniciativa sobre estos temas, México es reconocido como una de las naciones con mayor experiencia en la negociación de instrumentos vinculados con la paz, el desarme y la seguridad internacional que ha contribuido a reducir riesgos adicionales para la preservación de la seguridad nacional.

CAMBIO DE ENTORNO INTERNACIONAL

Para México y el resto de los miembros de las Naciones Unidas, el grado tradicional de cumplimiento de los compromisos ya no es suficiente. Durante las últimas dos décadas, los organismos internacionales y los países (en grupo o individualmente) han invocado la observancia de los diversos acuerdos y tratados internacionales, sobre todo a partir de la caída del Muro de Berlín y la clara tendencia a un nuevo orden mundial.

De forma particular, tanto en el momento de la negociación de nuevos instrumentos internacionales, como de la evaluación del cumplimiento de los que han sido adoptados en los últimos cien años, se señala con frecuencia la falta de observación de las dife-

rentes medidas establecidas por convenios y tratados, en ocasión de la celebración de acuerdos comerciales para la definición de sanciones y en los condicionamientos económicos y sociales para la cooperación mundial.

Asuntos que con anterioridad se trataban de manera separada respecto a la paz y la seguridad internacional, y en especial a lo relacionado con armamentos, actualmente son vinculados en los diversos foros con los temas económicos, entre ellos estabilidad democrática, derechos humanos, condicionamientos ambientales, discriminación, migración y, a últimas fechas, el combate a la delincuencia organizada. De igual forma se vincula al cumplimiento de los compromisos sobre control de armamentos (en particular las armas de destrucción masiva y los que generan efectos indiscriminados y afectan de modo fundamental a la población civil) con temas relacionados con la prevención del delito y combate a la delincuencia. Durante los últimos años se ha centrado la atención en las actividades de la delincuencia transnacional organizada, como el tráfico ilícito de drogas, personas, armas y precursores químicos.

A partir del reordenamiento acelerado de las relaciones entre los países en los años ochenta, México, al igual que otras naciones decididas a fortalecer la estrategia de solución política como la única duradera para los conflictos a los que se enfrenta la comunidad global, aumentó su participación en favor de un crecimiento acelerado, tanto del tejido jurídico internacional como del fortalecimiento de los organismos dedicados a la preservación de la paz del mundo. Lo anterior se realizó como principal estrategia preventiva del agravamiento de conflictos, y con la visión de que a futuro la única manera de evitar las acciones unilaterales será con el establecimiento de reglas y mecanismos claros respecto a temas como la prevención del uso, control, vigilancia y verificación internacional de diversos armamentos.

A lo largo de los noventa, y sobre todo al final de la década, México promovió activamente su participación en puestos directivos de los organismos que favorecen el desarme, el surgimiento de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya, así como la negociación y firma del

Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPEN), e incluso impulsó la idea de que es necesario que el organismo provisional de vigilancia e intercambio de información, con sede en Viena, sea creado y puesto a funcionar aun antes de que el tratado entre en vigor. De igual manera, México promueve en Ginebra la negociación final del protocolo que verificará la Convención de Armas Biológicas que se encuentra en vigor desde los años setenta.

En este mismo marco, México promueve nuevas alianzas a favor de una nueva agenda internacional para el desarme nuclear, con países como Brasil, Egipto, Suecia, Sudáfrica y Nueva Zelanda, que fructifican parcialmente en la reunión de revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). En este contexto el embajador Miguel Marín Bosch es invitado a formar parte de la Comisión de desarme nuclear.

En los intercambios bilaterales entre jefes de Estado, el propio presidente Ernesto Zedillo y la canciller Rosario Green trataron asuntos relacionados con la paz y el desarme internacionales con sus contrapartes durante diversas reuniones, incluso con países con poder de veto en el Consejo de Seguridad como China, Estados Unidos, Francia, Federación Rusa y Gran Bretaña, y también con el cumplimiento riguroso de las recomendaciones de Naciones Unidas respecto a la transparencia en materia de armas convencionales y sus adquisiciones en el plano internacional.

En el campo de las armas convencionales, México promueve los trabajos de la Organización de Estados Americanos a favor de mecanismos jurídicos para la prevención y combate al tráfico ilícito de armas, así como la creación de un hemisferio libre de minas terrestres antipersonales, incluso se realizó en la ciudad de México una reunión internacional con el fin de promover la erradicación de este tipo de armas en el mundo. Mientras, en Ginebra, promueve la prohibición total de las armas convencionales que tienen efectos indiscriminados en la población civil, y retoma y expresa su preocupación por el desarrollo de nuevos tipos de armas.

Para México se presenta el creciente reto sobre cómo asegurar una política de Estado que sea coherente, desde el ángulo de la

seguridad nacional, con la articulación de acciones relacionadas con el ámbito internacional (el problema de la paz, la estabilidad, la seguridad, el control de armas, la proliferación y el desarme), donde la observancia efectiva de los compromisos representa una fortaleza, mientras su incumplimiento manifiesta una vulnerabilidad para la seguridad nacional y el papel del país en el contexto mundial.

Uno de los principales retos está representado por la habilidad para que la política y las estrategias a desarrollar a favor de la paz, la estabilidad y la seguridad mundiales, se articule con un efectivo trabajo nacional e internacional respecto al control y no proliferación de armamentos y del desarme ante las nuevas condiciones:

- En un ambiente internacional de rearme generalizado.
- Ante la posible utilización por diferentes actores internacionales de armas que se consideraban limitadas o prohibidas, de acuerdo con las nuevas percepciones de amenaza a sus países, a la paz y la seguridad del mundo.
- En un ambiente en el que la falta de cumplimiento de los compromisos internacionales puede ser utilizado como justificación para la adopción de medidas unilaterales o multilaterales de tipo económico, político o militar. Por ejemplo, las medidas sobre seguridad en el transporte terrestre en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Fortaleciendo los controles sobre las armas y sus precursores en el ámbito nacional e internacional sin contribuir a la militarización y al rearme internacional y sin afectar innecesariamente el uso pacífico de la ciencia, la tecnología y los materiales que existan en el país como parte de la actividad educativa, productiva o de investigación.
- Fortaleciendo la capacidad del país para continuar y ampliar sus iniciativas para fortalecer la paz, el desarme y la seguridad mundial.

COMPROMISOS SOBRE DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Desde el punto de vista general, la adhesión de México a los diferentes instrumentos y su correspondiente publicación en el *Diario Oficial de la Federación* implica la obligación de su cumplimiento para ciudadanos, gobierno, residentes y personas en tránsito.

Sin embargo, las mismas convenciones y acuerdos, así como las determinaciones de los organismos vinculados a la seguridad internacional, establecen requerimientos por cumplir en el plano interno y externo, como las firmas, ratificaciones y adhesiones de instrumentos, las medidas de transparencia y aceptación de verificación internacional, la penalización y prohibición de ciertas armas, usos y prácticas de guerra, las medidas legislativas y otras normas que aseguren ese cumplimiento, el establecimiento de mecanismos nacionales para el control y operación de los acuerdos, la presentación de informes periódicos ante los organismos internacionales o comunidades de miembros de determinadas convenciones y las acciones vinculadas a la cooperación internacional.

De manera convencional, se considera que los acuerdos relativos a la paz y a la seguridad se encuentran muy ligados e incluyen temas generales, como la paz, la estabilidad, la seguridad, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, el derecho humanitario y los derechos humanos. Durante los últimos años se han vinculado nuevos temas a la discusión sobre seguridad internacional, como la transparencia del gasto militar y las transferencias internacionales de cierto tipo de armas, los desarrollos de los misiles y sistemas de cohetes y la guerra informática, entre otros. Asimismo, se ha vinculado otro tipo de fenómenos, como la delincuencia transnacional y fenómenos asociados, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, el lavado de dinero y la corrupción.

A la fecha, para el seguimiento de acuerdos sobre armas, asuntos militares y otros relacionados con la seguridad nacional e internacional, y con el fin de establecer estructuras en ámbitos adecuados para la negociación de acuerdos, la comunidad ha otorgado el mandato y atribuciones, o bien establecido diferentes organismos de carácter multilateral, como:

- La Organización de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad y Asamblea General, Primera y Cuarta Comisión de la Asamblea General, ONU).
- La Conferencia de Desarme y la Comisión de Desarme, dentro del marco de los trabajos de las Naciones Unidas.
- El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).
- El Comité Científico de Naciones.
- La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).
- La Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos regionales.
- Las Conferencias de Estados-Parte de los diferentes instrumentos.
- Los foros de negociación creados para las negociaciones relativas a armas o temas específicos.
- El Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, según su objetivo, misiones de las Naciones Unidas.

Asimismo, existen organismos e instancias especializadas que contribuyen o coadyuvan a la operación o toma de decisiones relativas al control de armas y desarme, pero que no representan la autoridad internacional en la materia. Por ejemplo, los comités *ad hoc* e instancias técnicas de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas, la Organización de la Aviación Civil Internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Interpol, la Organización Mundial de Sanidad Animal, la Organización Mundial de la Salud, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la UNICEF y el ACNUR. Véase en el cuadro 1 los principales compromisos a los que se han obligado los estados.

Los compromisos de México abarcan toda la gama de instrumentos jurídicos vinculados a la seguridad internacional, con pocas excepciones, sobre todo lo relacionado con la aplicación de instrumentos durante conflictos de carácter interno.

Los principales compromisos adquiridos a la fecha abarcan tanto las armas convencionales como las armas de destrucción masiva (véase el cuadro 2).

<i>Cuadro 1</i>				
<i>Compromisos adquiridos por México respecto al desarme, control y no proliferación de armamentos</i>				
Apoyo a resoluciones de la ONU y organismos multilaterales	Medidas voluntarias y de fomento de la confianza	Obligación de cumplimiento con prohibiciones totales o parciales	Obligación de normar, penalizar o accionar en el ámbito nacional	Compromisos con sistemas de verificación
Paz y seguridad				
Carta de Naciones Unidas. Asamblea General.				
Organización de Estados Americanos.				
Derecho humanitario				
Convenios de Ginebra. Conferencias de La Haya.				
Armamentos				
Transparencia en materia de armamentos: gasto y adquisiciones. Usos pacíficos de la ciencia y la tecnología. Uso pacífico del espacio. Regiones libres de cierto tipo de armas. Guerra informática.				
Armas de destrucción masiva: Armas y usos pacíficos en el campo de la actividad química, biológica y nuclear. Armas biológicas, ingeniería genética y biotecnología.				
Minas terrestres antipersonales y otras que tienen efectos indiscriminados y afectan particularmente a la población civil.				

Zonas libres	Tlatelolco, y se vota a favor de las resoluciones como la de seguridad en el Mediterráneo, el hemisferio sur, sudoeste asiático, etc.				
Delincuencia organizada y terrorismo	Tráfico de armas, drogas, mujeres, niños, migrantes. Contrabando y piratería, trata de blancas, lavado de dinero y corrupción. Ferrorismo.				
Derechos humanos	Todos.	Todos.	Algunos.	Algunos.	Misiones de observación, no de verificación de compromisos.

Cuadro 2

Armas de destrucción en masa

Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo (Tratado de Fondos Marinos, 11 de febrero de 1971).

ASUNTOS NUCLEARES

Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (29 de julio de 1957).

Tratado sobre la proscripción de pruebas nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua (5 de agosto de 1963).

Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco, 14 de febrero de 1967).

Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (24 de septiembre de 1968).

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (29 de marzo de 1973).

Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos radiactivos (17 de julio de 1975).

Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares (12 de noviembre de 1977).

Convención sobre la protección física de materiales nucleares (8 de febrero de 1987).

Convención sobre la asistencia en caso de accidente nuclear o de emergencia radiológica (26 de febrero de 1987).

Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares (10 de junio de 1988).

Convención sobre seguridad nuclear (9 de noviembre de 1994).

Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (México lo ratificó el 24 de septiembre de 1996, todavía no entra en vigor).

Acuerdo regional de cooperación para la promoción de la ciencia y la tecnología nucleares en América Latina y el Caribe (ARCAL, 28 de septiembre de 1998).

Acuerdo en el marco del OIEA para participar en la base de datos sobre incidentes de tráfico ilícito de materiales radiactivos.

ARMAS QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS

Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (Protocolo de Ginebra de 1925).

Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas biológicas y sobre su destrucción (10 de abril de 1972).

Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (13 de enero de 1993).

ARMAS CONVENCIONALES

Armas convencionales excesivamente crueles, nocivas o de efectos indiscriminados

Convención sobre la prohibición o restricción de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados y sus cuatro protocolos (10 de abril de 1981, México es parte de los Protocolos I, II y IV).

Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonal y sobre su destrucción (13 de diciembre de 1997).

Tráfico ilícito

Convención interamericana contra la producción y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (10 de noviembre de 1997).

Protocolo sobre el tráfico ilícito de armas de fuego (se participó en su negociación).

OTROS TEMAS DE DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los estados en la luna y otros cuerpos celestes (27 de enero de 1967).

Acuerdo que debe regir las actividades de los estados en la luna y otros cuerpos celestes (18 de diciembre de 1979).

Uso pacífico de ciencia y tecnología.

Guerra informática.

Informe anual del gasto militar (Naciones Unidas).

Transparencia en materia de adquisiciones de armamentos (Registro de Naciones Unidas).

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

Si bien a lo largo de los últimos años se ampliaron las acciones del gobierno federal a fin de cumplir con un buen número de compromisos adquiridos a lo largo del último siglo, la prioridad estuvo dedicada a prevenir el impacto negativo que estos hechos pudieran ocasionar al país al afectar la capacidad de participación de México en el nuevo entorno global.

Para el logro de tal objetivo nacional se establecieron diferentes iniciativas interinstitucionales destinadas a instrumentar los compromisos en distintas materias. Entre las medidas adoptadas por el gobierno federal están la emisión de normas oficiales, el establecimiento de grupos y bases de coordinación, así como la elaboración de planes de respuesta ante situaciones específicas.

Con esta dirección se generaron nuevos mecanismos de trabajo, como la convocatoria permanente a grupos interinstitucionales y comisiones intersecretariales, en el ámbito financiero, comercial y de derechos humanos, relacionados con temas como la extradición, el tráfico ilícito de drogas y de armas, entre otras áreas de acción de la delincuencia organizada, controles fronterizos, terrorismo, etc., que se suman a medidas tomadas en materia ambiental y de vigilancia epidemiológica, control de aduanas y seguridad en el transporte, en las que se participa en el ámbito multilateral.

Respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de paz y seguridad internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores extendió la convocatoria al resto de las dependencias, considerando el carácter particular de la solicitud, la obligación o el compromiso. Estas medidas, a la luz de las actuales circunstancias, resultan del todo insuficientes, como en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que al tratar el régimen de sanciones comunales, las hacía del conocimiento, por lo general, sólo de las secretarías de competencia, como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la de Hacienda.

Respecto a los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos de desarme y seguridad internacional, en los últimos cuatro años la Secretaría de Relaciones Exteriores convo-

có al trabajo permanente de varios grupos interinstitucionales con el fin de establecer las medidas que permitieran la instrumentación de los compromisos. Por un lapso de tres años se han realizado reuniones de cuatro grupos de trabajo con sus temáticas correspondientes: *a)* asuntos nucleares, *b)* armas químicas, *c)* armas biológicas y *d)* tráfico ilícito de armas.

En este contexto se ha desarrollado la tarea de hasta trece dependencias e instancias del gobierno federal que incluyen a las secretarías de Gobernación (Cenapred y Cisen), Defensa Nacional, Marina Armada de México, Hacienda y Crédito Público, Energía, Comunicaciones y Transportes, Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva), Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Trabajo, Salud, Procuraduría General de la República y la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

Algo importante durante los trabajos realizados fue la búsqueda del equilibrio entre lo que es la defensa de los usos pacíficos y las cuestiones relacionadas con problemas de orden militar, del ámbito de la prevención de riesgos y de seguridad pública, así como de combate al delito.

Como resultado se determinó la necesidad de establecer un mecanismo interinstitucional de carácter permanente que permitiera dar un tratamiento integral y resolviera el problema de la designación de la autoridad nacional encargada de los compromisos. Para este efecto se propuso la creación de una comisión intersecretarial con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos en materia de desarme y seguridad internacional, que sería establecida por decreto presidencial. El proyecto continúa como tal, sin resolver todavía cuál será la instancia que lo coordinará, o si la responsabilidad debe ser compartida entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación. Desde el 1 de diciembre de 2000 todos los miembros consideran que es importante que el consejero de Seguridad Nacional participe en las tareas mencionadas.

Un punto trascendente del proyecto es que considera la posibilidad de que la comisión trabaje basándose en cuatro comités permanentes, con el apoyo de una secretaría técnica. Estos comités estarían divididos de la siguiente manera: asuntos nucleares,

armas químicas y biológicas, armas convencionales, nuevos temas de la agenda internacional.

En el marco de las acciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de los grupos interinstitucionales, se avanzó en varias disposiciones:

- En el cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con el informe a Naciones Unidas sobre gasto militar y transparencia en adquisición de material bélico. Se ha informado con mayor precisión al respecto con la ayuda de la Secretaría de Marina.
- Se ha cubierto a tiempo la obligación de entregar el informe anual respecto a la convención que prohíbe las minas terrestres antipersonales.
- Se ha logrado cubrir parcialmente el rezago de 1997 a 2000 sobre la entrega de declaraciones a la que obliga la Convención sobre armas químicas, sobre todo lo referido a la industria petroquímica. Con la colaboración de la Asociación Nacional de la Industria Química, se han cubierto las declaraciones de un sector de la industria química nacional.
- Bajo la dirección de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y en coordinación con la SRE, se diseñó un plan de respuesta ante inspecciones de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) y se realizó un simulacro de inspección en una planta de la industria química nacional del estado de Puebla. Con anterioridad, esta industria había presentado su declaración respecto a la convención mencionada.
- Se recibió y coordinó con éxito, debido a la colaboración de las dependencias respectivas, la primera inspección de la OPAQ en una industria nacional los primeros días de diciembre del año 2000.
- Se realizó una consulta sobre la pertinencia de informar sobre brotes de epidemias relacionados con la Convención que prohíbe las armas biológicas, aun cuando la Secretaría de Salud consideró apropiado no incluir información del país en estos años.

- Se han incluido y conjugado, de manera creciente, los factores técnico, jurídico, operativo y político en la toma de decisiones y acciones adoptadas ante situaciones específicas, por ejemplo, en la realización de inspecciones internacionales, particularmente en los campos nucleares y químicos.
- Se inició el proceso de establecimiento de las cinco estaciones mexicanas que forman parte del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

DEBILIDADES ACTUALES

Si bien las medidas adoptadas en los últimos cuatro años representaron un cierto avance, eso no implica que el país esté cumpliendo a plenitud con los compromisos adquiridos, puesto que han quedado pendientes algunos de los procesos iniciados y faltan aún muchas decisiones por tomar para que suceda el cumplimiento total de los instrumentos internacionales suscritos.

Cabe destacar que los avances registrados a la fecha han sido posibles por la colaboración interinstitucional y, en ocasiones, como en lo referente a la Convención de armas químicas y del proceso de negociación del protocolo de verificación, gracias a la cooperación de las principales cámaras de la industria del ramo. En algunos casos se ha contado con la participación de especialistas e instituciones académicas.

Sin embargo, a través de la lectura de la Ley de la Administración Pública Federal, se deducen las competencias institucionales respecto a cada uno de los tratados: las instancias públicas no están facultadas específicamente para el cumplimiento de los compromisos. Sobre este particular, es importante destacar que la misma problemática es enfrentada por los países y, sobre todo, aunque parezca contradictorio, por aquellos que se encuentran en procesos de liberalización política, económica y comercial, y especialmente los que no cuentan con planes militares de carácter ofensivo.

Es importante señalar que México cuenta con un rezago importante respecto al cumplimiento de las medidas internas esta-

blecidas por instrumentos adoptados que data de varios años y cuya fecha varía para cada caso. Además, tampoco se cumple con la obligación de penalizar las acciones que conlleven al incumplimiento o violación franca de los compromisos contraídos, ni con la de legislar respecto a varias convenciones, y se carece de diseño e instrumentación de los mecanismos de control requeridos.

En los intentos y avances logrados hasta el momento, también se han evidenciado otras limitaciones que impiden cumplir plenamente con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano. Entre otros, destacan la ausencia de una clara definición respecto a qué institución le compete, en el plano nacional, ejecutar y sobre todo asegurar la consecución de los compromisos adquiridos internacionalmente por el Estado. La función de coordinación de la acción internacional ha sido ejercida por la SRE y sólo cuenta con la facultad de ser un enlace respecto a la acción externa, pero no en el plano interior. La complejidad de los compromisos adquiridos se refleja en la dificultad para que una dependencia o institución por sí sola cumpla plenamente con cada instrumento internacional, puesto que las atribuciones y competencias en el ámbito nacional están distribuidas en más de trece instituciones de carácter federal. Desde otra perspectiva, cabe mencionar que si bien hay un creciente interés de las instituciones convocadas, la falta de una definición clara respecto a sus competencias ha dado lugar a la confusión e incluso a la falta de colaboración efectiva y al retraso en atender sus obligaciones. De igual forma, la actual legislación se refiere únicamente a los usos pacíficos de la energía nuclear y al control de armas de fuego y explosivos, dejando de lado el resto de armamentos y prácticas respecto a los que México tiene obligaciones. También cabe señalar la necesidad de coordinar y contar con mecanismos de participación suficientes para asegurar la colaboración de la iniciativa privada y el ciudadano común. Por último, debe señalarse que las instituciones que participan no cuentan con los recursos operativos y financieros necesarios para asegurar un efectivo cumplimiento de sus tareas.

Lo anterior refleja una falta de integración en la estrategia del Estado mexicano respecto al control, desarme y no proliferación

de armas y de sus precursores, y su adecuada inserción en la doctrina y acciones vinculadas a la seguridad nacional. La falta de incorporación de dichos elementos a la doctrina, política y acciones de seguridad internacional genera vacíos que a su vez ponen en riesgo la seguridad e intereses del país en lo interno, pues afectan la solidez con la que argumentos como la paz, la estabilidad, el desarme y la no proliferación son abanderados en el campo internacional.

RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Difícilmente habrá quien argumente que las estrategias mexicanas de seguridad nacional, tanto en su componente interno como externo representan riesgos para la seguridad internacional. Por el contrario, es más fácil observar que hechos externos creen condiciones que planteen riesgos para el interés y seguridad nacionales, algunos derivados de la falta de coherencia en el discurso y la acción entre ambos planos.

Por ello, y ante la falta de criterios, normas, legislación, instituciones especializadas o mecanismos de control coherentes con los compromisos asumidos, hoy es difícil determinar si el país los cumple, especialmente en lo que respecta a las medidas internas y a los controles sobre las transferencias internacionales de materiales.

De esta manera, es posible afirmar que no se tiene plena certeza del cumplimiento o no de ciertos compromisos que representan importantes aspectos vinculados a la seguridad nacional. Por ejemplo, que no se contribuya indirectamente con los programas de defensa de otros países en el campo de las armas de destrucción masiva, sobre todo en los ramos de las armas químicas y biológicas; o al aceptar o desarrollar programas de investigación asociados a planes de defensa de terceros países. Que en los programas de producción en el sector de la maquila no se participe en la producción de partes o materiales vinculados a las necesidades de otros ejércitos. Que el país no sea utilizado como lugar de tránsito de materiales y precursores de armas que están prohi-

bidos o deben estar bajo control de los estados, según lo establecido por las normas internacionales, puesto que no existen los controles requeridos. Que de manera inconsciente o consciente, ciudadanos mexicanos o residentes, o miembros de otros países, participen dentro de nuestro país de forma directa o indirecta en acciones prohibidas o que deben estar bajo estricto control estatal, dando pie a que se argumente que México viola los acuerdos internacionales firmados. Que ciudadanos, residentes, personas en tránsito o empresas o instituciones públicas y privadas no contribuyan a la realización de acciones terroristas en México o en otros países, al facilitar el acceso a ciertos materiales químicos y biológicos. Que la falta de controles no sea utilizado como argumento para bloquear las capacidades de México en sus relaciones comerciales internacionales.

Si bien puede parecer que las anteriores son afirmaciones demasiado contundentes, en las actuales circunstancias (el ambiente posterior al 11 de septiembre y la campaña antiterrorista de Estados Unidos), es posible pensar que el pobre cumplimiento con los compromisos representa riesgos objetivos para la seguridad de México.

Entre los riesgos y debilidades más pronunciados se identifican los que pudieran ir en contradicción directa o indirecta con la vocación pacífica del México que hasta hoy se ha desempeñado con un gran respeto internacional:

- Respecto a las armas prohibidas, con las que no cuenta el país, cómo asegurar que están prohibidas, sin que por ello se implique su posible legitimación, uso o amenaza de uso.
- Respecto a la adopción de medidas de seguridad que nos coloquen en situación de riesgo. La habilidad y capacidad del país para cumplir con sus compromisos internacionales y para seguir manteniendo la iniciativa en este campo, como la participación en coaliciones militares, la producción directa o indirecta para los complejos militares de terceros respecto a cualquier tipo de armas, convencionales o de destrucción masiva; o el abandono del cumplimiento práctico y cotidiano de las convenciones de las que México es parte, o

aun dar margen para que se señale que México ya no defiende de igual manera los organismos de los que es parte y de los cuales es o ha sido activo líder.

- Sobre cómo contar con una estrategia de carácter educativo dirigida a la ciudadanía, de cara a las actuales y futuras generaciones, que fortalezca la capacidad del país para enfrentar las nuevas amenazas a la paz que representa el rearme y la agudización de los conflictos internacionales, sin que por ello se ponga en riesgo el desarrollo científico, tecnológico y económico del país.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

Aun cuando el país cuenta con un rezago importante respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos, la actual coyuntura nacional e internacional es muy favorable para la toma de medidas de corto, mediano y largo plazo que lo coloquen en una situación favorable a futuro. Por ello se sugiere la adopción de medidas a partir de una estrategia de tres componentes:

- *Medidas inmediatas, de carácter interinstitucional.* Clarificar de manera precisa la entidad encargada del cumplimiento de compromisos internacionales, como la convención de armas químicas y biológicas, y en su caso establecer las modificaciones necesarias.

Identificar los riesgos inmediatos provocados por el rezago en el cumplimiento de los instrumentos internacionales, en particular en el campo de la seguridad nuclear, armas químicas, biológicas y minas antipersonales, como: 1) la posible existencia de actividades científicas, tecnológicas, industriales, comerciales y financieras vinculadas a programas de terceros países con programas de defensa químico y biológico; revisión de los programas de maquila, cumplimiento con las medidas de no exportación de ciertos productos químicos a países que no son miembros de ciertas convenciones; 2) la revisión de la estructura de producción y comercialización interna de productos biológicos que estén en las listas relacionadas con actividades prohibidas desde el

punto de vista del protocolo de verificación de la Convención de armas biológicas; 3) La revisión de la situación de productos, recursos y actividades y de los materiales mencionados en el protocolo adicional de salvaguardias que promueve la ONU, aun cuando México no lo haya adoptado; 4) fortalecer los mecanismos nacionales de respuesta a posibles inspecciones que se realicen en territorio nacional; 5) fortalecer los mecanismos nacionales para la efectiva y adecuada respuesta ante situaciones en las que sea necesario hacer aclaraciones internacionales.

Asimismo se nos sugiere revisar las obligaciones y capacidad para cumplir con la resolución 1373 del Consejo de Seguridad a la luz de las convenciones respectivas: diseñar, consultar, aprobar y difundir el mecanismo y medidas interinstitucionales para el control de las exportaciones (cabe recordar que 86% va a parar a Estados Unidos), especialmente en lo relacionado con los productos y actividades prohibidas o que deben ser controladas por las autoridades nacionales, según se establece en las convenciones sobre armas químicas, biológicas y materiales nucleares. Revisar las medidas recomendadas por diversos organismos internacionales a fin de analizar la posibilidad de adoptar medidas de carácter administrativo en los casos en que México no se haya adherido a algún instrumento internacional o en que no se trate de recomendaciones obligatorias, como en el caso del Protocolo adicional de salvaguardia en materia nuclear, el tráfico ilícito de materiales nucleares, los protocolos de la Convención contra la delincuencia transnacional organizada, etcétera.

- *Medidas para la superación del rezago.* Entre las medidas propuestas están: la elaboración de un diagnóstico preciso sobre el cumplimiento, de acuerdo con la letra de los compromisos, a fin de determinar la mejor forma de cumplir con el rezago. La revisión y adecuación del Plan de Respuesta a Inspecciones de la OPAQ, y verificación de las implicaciones. La revisión de las implicaciones de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad a la luz de los compromisos adquiridos en materia de desarme, control y no proliferación de armamentos. El llamado a las instituciones del Estado responsables para que aceleren las acciones

pertinentes con el fin de cumplir los rezagos ya identificados según su competencia. La publicación del decreto correspondiente por el que se regulan las importaciones, cuyo proyecto está prácticamente terminado. La revisión del proyecto de reforma a la Ley Federal de Armas, para determinar si es la mejor manera de resolver el problema de penalización o legislación secundaria, o bien si existe la posibilidad de diseñar un instrumento autónomo a la Ley Federal de Armas de Fuego, preferido por las instituciones que participan en los grupos interinstitucionales. La entrega de informes atrasados a los organismos internacionales.

- *Medidas de largo plazo.* Como medidas de tal naturaleza se plantean: la incorporación de la política de cumplimiento con los compromisos internacionales en materia de paz, desarme y seguridad internacional como parte del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno respectivo. La instauración de un mecanismo permanente para la planeación, coordinación e información relacionada con el cumplimiento de los compromisos conducido, o en el que participe, el Consejo de Seguridad Nacional. Cabe destacar nuevamente que la materia de las convenciones implica la participación de dependencias que no son parte del gabinete de Orden y Respeto instaurado por el presidente Fox. La determinación o creación de la instancia de carácter federal designada para coordinar todos los esfuerzos vinculados con el cumplimiento de los compromisos. La solicitud periódica por parte del presidente de la información respectiva sobre el avance de los compromisos en la materia. La publicación en el *Diario Oficial*, cuando sea pertinente, de las medidas que tengan que ver con el cumplimiento de los compromisos externos. Esto contribuirá no sólo a la transparencia interna, sino también a la internacional, además de permitir el ejercicio de la autoridad de manera que el público sepa qué esperar. La inclusión de elementos que se consideren pertinentes en la Constitución y en las leyes que atañen a la seguridad nacional e internacional, así como su vinculación con otros aspectos legislativos y normativos que sean necesarios. Si bien nunca se ha alegado que México haya violado las reglas, la actual demanda del entorno internacional, así como la protección misma

de la ciudadanía, son un buen justificante para la adopción de las medidas pertinentes, sin menoscabo de las garantías individuales y otros derechos establecidos y garantizados por la Constitución y las diversas leyes del país.

Como últimas acciones a desarrollar se plantea: la presentación y aprobación de un proyecto de ley sobre armas prohibidas y sus precursores, referida específicamente a las armas de destrucción masiva, las minas antipersonales y otras armas y prácticas prohibidas. La creación del mecanismo, un conjunto de ellos, que asegure su efectivo cumplimiento y coordinación interinstitucional. La instalación de programas de capacitación institucional para la incorporación de la información relacionada con los compromisos adquiridos en todos los programas de educación, básica, secundaria y profesional. La elaboración de las reformas a la Ley de la Administración Pública Federal que establezcan claramente a qué institución estatal u organismo gubernamental le corresponde el cumplimiento de cada uno de los compromisos. La adopción de compromisos unilaterales mediante códigos de ética, normas internas o legislaciones similares a los recomendados por la comunidad internacional, sobre todo aquellos casos en que pueda haber limitaciones constitucionales. Por ejemplo, los referidos a la prohibición de ciertas armas o prácticas durante conflictos de carácter interno. El aprovechamiento de los recursos humanos nacionales ya formados en el campo internacional, político, técnico y jurídico que han estado involucrados en el cumplimiento o negociación de los compromisos desde el gobierno o instancias internacionales. Aprovechamiento de los recursos humanos de la iniciativa privada y del campo académico que cuenten con conocimiento sobre estos asuntos. Aprovechamiento de la experiencia de las instancias públicas que han intervenido en el cumplimiento de los compromisos internacionales correspondientes a las diversas armas y precursores químicos.

<i>Apéndice</i>						
<i>Compromisos e instancias internacionales en materia de paz, desarrollo y seguridad internacional</i>						
	Convenciones y otros acuerdos internacionales	Organismo internacional que interviene y emite decisiones o resoluciones. En su defecto, corresponde a la Conferencia de Estados Parte la toma de decisiones	Posibilidad de verificación o injerencia internacional	Acciones requeridas	Afectación a particulares	
Paz, estabilidad, solución de controversias y seguridad	Multilaterales, regionales y bilaterales	Sistema de las Naciones Unidas	Dependiendo del tema	Depende de la decisión o resolución adoptada	Posible	
	Derecho humanitario	Sistema Interamericano	Dependiendo del tema, por ejemplo, TILCAN	Dependiendo de la decisión o resolución adoptada	Posible	
	Derechos humanos	Por país	Dependiendo del tema	Dependiendo de la decisión o resolución adoptada	Posible	

<i>Compromisos e instancias internacionales en materia de paz, desarme y seguridad internacional</i>					
Usos pacíficos	<p>Espacio Océanos Ciencia y tecnología Educación para la paz, la prevención y la solución de conflictos</p>	Sistema de Naciones Unidas	Sólo ante situaciones de conflicto internacional, y vinculados con la aplicación de acuerdos específicos	Relacionada con las acciones nacionales de los estados	
Desarme, no proliferación y control de armamentos	<p>Desarme general y completo Prevención de la carrera armamentista en el espacio; uso de los fondos marinos</p>	Sistema de Naciones Unidas			
Armas de destrucción en masa	<p>Armas nucleares y usos pacíficos de la energía nuclear Armas químicas Armas biológicas e ingeniería genética</p>	Sistema de Naciones Unidas Organismo Internacional de Energía Atómica Organización para la Prohibición de Armas Químicas Comité de Naciones Unidas para el estudio de los efectos de las radiaciones atómicas	En todos los casos, incluida la acción del Consejo de Seguridad, según se establece en la letra de las convenciones y acuerdos		Posible o directa, según el acuerdo

LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE EL COMPROMISO DE MÉXICO

Armas convencionales	Transparencia en el gasto militar y en materia de transferencias internacionales	Sistema de Naciones Unidas			
	Misiles				
	Minas terrestres antipersonales	Sistema de Naciones Unidas			
Prevención del delito y combate a la delincuencia	Delincuencia organizada	Sistema de Naciones Unidas			
Contrabando, tráfico y piratería	Tráfico de armas y precursores Tráfico de drogas y precursores Tráfico de personas Trata de blancas	Organismo Internacional de Energía Atómica, OEA, Sistema de Naciones Unidas, Interpol			
	Contrabando Derechos de autor	Sistema de Naciones Unidas, Interpol Organización Mundial de Aduanas			
Lavado de dinero		OCDE, Sistema de Naciones Unidas			

<i>Compromisos e instancias internacionales en materia de paz, desarme y seguridad internacional</i>					
Corrupción		Sistema de Naciones Unidas, OCDE			
Terrorismo	Actos terroristas	Sistema de Naciones Unidas			
Multilaterales	Convención en negociación	Sistema de las Naciones Unidas, Asamblea General y ONU Consejo de Seguridad			
Acuerdos bilaterales	Según el acuerdo	Según el acuerdo	Según el acuerdo	Según el acuerdo	Según el acuerdo

El ascenso geoestratégico de la Cuenca del Pacífico

*Alfredo Romero Castilla**

POR MÁS DE DOS DÉCADAS ha habido entre los círculos académicos, políticos y empresariales mexicanos un creciente interés por los procesos de la Cuenca del Pacífico. El sector académico fue el primero en interesarse en ellos y su motivación ha revestido diversas expresiones. Así, por ejemplo, se han estudiado desde la perspectiva de la historia las relaciones transpacíficas, y desde la de otras disciplinas los sistemas políticos y económicos y los proyectos de cooperación interregionales. Estas actividades no sólo consideran los aspectos propios de la investigación, sino también la organización de coloquios, seminarios y congresos. Reuniones donde ha sido una constante plantear la necesidad de que en México se tome conciencia de la importancia de los procesos del Pacífico para actuar en consecuencia.

Varias de estas actividades se realizaron antes de que el gobierno mexicano se pronunciara por participar dentro de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico y el sector empresarial hiciera lo propio. A este respecto merece mencionarse que en 1974 México fue sede de la Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico, cuya temática de discusión fue la "Transferencia de tecnología en el desarrollo económico del Pacífico", reunión que antecedió a la realización de la Conferencia de Co-

* Profesor-investigador del Centro de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

operación ya mencionada y que es, asimismo, contemporánea de la constitución del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, organismo que congrega al sector empresarial de la región.

En marzo de 1980 El Colegio de México y The Japan Society for the Promotion of Science organizaron conjuntamente una reunión entre académicos mexicanos y japoneses en la que se discutieron diferentes temas relativos a las perspectivas económicas de la Cuenca del Pacífico y, a partir de entonces, las discusiones académicas comenzaron a proliferar.¹

El papel desempeñado por los académicos mexicanos ha contribuido a desbrozar un campo de indagación y a ubicar los procesos del Pacífico de acuerdo con su real dimensión, que no sólo incluye la consideración de las probables ventajas que acarrearía el flujo del comercio orientado hacia una región que, según algunos pronósticos, habrá de ejercer el liderazgo mundial en la industria, el comercio y la tecnología en el siglo XXI, sino también las implicaciones políticas y culturales que la inserción en este proceso de cooperación entraña en una época de transnacional-

¹ Entre los trabajos pioneros merecen mencionarse los artículos de José Thiago Cintra, "La integración de la Cuenca del Pacífico asiático-americano", y el de Omar Martínez Legorreta, "Economía y relaciones internacionales: el noreste del Pacífico", ambos aparecidos en el último número de la revista *Estudios Orientales*, hoy revista *Estudios de Asia y África*, de El Colegio de México, núm. 26, 1974, pp. 333-352 y 265-276. De la reunión de 1980 no se publicó la memoria, pero apareció de manera aislada en esta misma revista el trabajo presentado por Daniel Toledo Beltrán titulado "El concepto de 'cooperación' en el proyecto de integración de la Cuenca del Pacífico: una propuesta para reflexionar", núm. 49, julio-septiembre de 1980, pp. 419-435. De otras reuniones posteriores se publicaron los trabajos del XIII Coloquio Internacional de Primavera "México a la hora del Pacífico", organizado por el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en mayo de 1988, que aparecieron en el número 40-43 de la revista *Relaciones Internacionales*, en mayo-diciembre de ese mismo año, y del Coloquio Internacional: "México ante la Cuenca del Pacífico", organizado por la Facultad de Economía de la UNAM en octubre de 1988, que fueron publicados en tres volúmenes con el título de *La inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, editados por Alejandro Álvarez Béjar y John Borrego, México, UNAM, 1990. A partir de 1993, El Colegio de México publica regularmente el *Anuario Asia-Pacífico*, obra que reúne ensayos especializados sobre cada uno de los países de la región, así como diversos temas de carácter general.

lización económica que impele a buscar nuevas estrategias y programas de acción.

Por todo lo anterior, se impone la necesidad de revisar los procesos del Pacífico a partir de la explicación del trasfondo histórico que dio origen a las relaciones transpacíficas y el papel desempeñado por México durante esa primera etapa, para señalar después el proceso de transformación histórica operado por las sociedades asiáticas del litoral del Pacífico, que son la base sobre la que se sustentan las acciones de los distintos actores que participan hoy en estas relaciones y, finalmente, discutir cuestiones relativas a la creciente importancia económica de dicha región y su concomitante significado estratégico, cuyo conocimiento reviste importancia para quienes busquen trazar a futuro líneas de acción política y económica en México.

LA FORMACIÓN DE LAS RELACIONES TRANSPACÍFICAS

Hablar de procesos históricos en una región tan compleja como es la Cuenca del Pacífico implica referirse por principio a una tendencia hoy de moda entre las nuevas generaciones que manifiestan un desentendimiento por el conocimiento del pasado, lo cual redundará en una inhibición para comprender el presente y vislumbrar las perspectivas del futuro. Ante esta ausencia del sentido de la historicidad de los procesos, el mundo suele ser pensado sólo en términos contemporáneos. Esta tendencia está presente en todos los ámbitos de las ciencias sociales y, desde mi experiencia más directa, en el campo de estudio de las relaciones internacionales, en las que hay una inclinación a ocuparse de los fenómenos en su expresión contemporánea y a privilegiar las acciones de Estados Unidos y los países europeos, según el criterio de que estos representan no sólo el eje económico y político del poder mundial, sino el centro mismo de la única civilización universal.

La Cuenca del Pacífico es producto de un prolongado proceso de formación histórico-social, cuyos orígenes se remontan a épocas muy lejanas que sería prolijo reseñar. Empero, su concepción

reciente como una zona promisorio de intercambio comercial tiene antecedentes que se remiten a mediados del siglo XIX, cuando Karl Marx la denominó el “Mediterráneo del futuro”, en un momento en que, impresionado por las riquezas auríferas que se estaban entonces encontrando en California y Australia, predijo tal enlace eventual y lo relacionó con la revolución en las comunicaciones, cuyo incremento en rapidez vaticinaba, aunque obviamente no imaginó un viaje a Calcuta desde Estados Unidos en jet ni la transmisión de datos cibernéticos por satélite extraterrestre entre Japón y México.²

Sin embargo, antes del siglo XIX ya habían surgido los primeros indicios de un proceso de mundialización que hoy resultan ser los albores de lo que suele denominarse globalización, cuyos antecedentes radican precisamente en las expediciones marítimas de españoles y portugueses quienes ensancharon la visión del mundo a partir de sus encuentros con tierras hasta entonces prácticamente desconocidas. A este respecto, tiene relevancia la temprana presencia histórica de México en el proceso de formación de la Cuenca del Pacífico durante el siglo XVI, cuando los navegantes españoles lograron encontrar la ruta transpacífica, el llamado *tornaviaje*, que dio pie al desarrollo, a través de los puertos de San Blas y Acapulco, de un flujo comercial traído por el Galeón de Manila en una travesía anual que llevaba consigo mercaderías que se intercambiaban entre Asia, América y Europa. Estos productos aparecen en el imaginario de lo exótico: las sedas, los marfiles, las lacas, etc., junto con la llegada a tierras mexicanas de los primeros asiáticos.

Esta historia ha quedado eruditamente registrada por Lothar Knauth en su *opus magnum* *Confrontación transpacífica*, en la que se da cuenta de las exploraciones marítimas llevadas a cabo durante los siglos XVI y XVII y de la impronta hispánica dejada en territorio japonés, hecho que por su relevancia coloca a la Nueva España en un lugar preeminente, cuya importancia histórica radica en

² Lothar Knauth, “La constitución histórica de la Cuenca del Pacífico”, en Ma. Cristina Barrón y Rafael Rodríguez-Ponga (coords.), *La presencia novohispana en el Pacífico insular*, México, Universidad Iberoamericana, 1990, p. 11.

haber tenido la capacidad para transferir ayuda tecnológica a Japón.³

Para comprender la dimensión de este proceso es necesario considerar, como lo hace Knauth en otro texto de su autoría, que:

Antes de la llegada de los europeos, cuatro cunas de alta cultura y civilización se proyectaron sobre los acontecimientos históricos del área. Del lado asiático, una matriz cultural china ejerció su impacto en Corea, Japón y Vietnam en forma particular y más generalmente en el noreste, este y sureste de Asia, mientras que el núcleo del subcontinente índico influyó en los valores políticos y religiosos del sureste de Asia, destacadamente en Birmania, Tailandia, Kampuchea, Malasia e Indonesia, además de saciar la sed metafísica de las culturas básicamente seculares de China, Corea y Japón.

En el continente americano, las cunas culturales de Mesoamérica y del norte del Perú, que parecen manifestar también huellas de contactos inciertos con Polinesia, proporcionaron estructuras y valores culturales duraderos, bases en las cuales se injertarían los elementos que los ibéricos, franceses y anglosajones traerían de Europa a África.

En este ambiente irrumpe, a principios del siglo xvi, la expansión ibérica, principalmente hispánica, que enlazará los litorales americanos con los asiáticos. Es punta de lanza en una temprana utilización de la consolidación del moderno Estado nacional europeo y de la intensificación de las convicciones religioso-ideológicas. Se sirve también de elementos tecnológicos apropiados del mundo extraeuropeo, entre ellos la brújula y la pólvora, inventados por los chinos y transmitidos por los musulmanes.⁴

Esta primera etapa de incorporación de nuevas rutas marítimas en Asia trazadas por los españoles abrió el camino para que, posteriormente, otros expansionistas europeos disputaran la hegemonía ibérica. Este proceso también lo explica Knauth en sus

³ Lothar Knauth, *Confrontación transpácífica. El Japón y el nuevo mundo hispánico 1542-1639*, México, UNAM, 1972.

⁴ Lothar Knauth, "La constitución histórica de la Cuenca del Pacífico", en Alejandro Álvarez Béjar y John Borrego, *La inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, vol. 1, México, UNAM, 1990, p. 102.

distintos momentos. Los ingleses fueron los primeros en usufructuar la experiencia marítima de los españoles, a través de las expediciones de Francis Drake y Thomas Cavendish; tiempo después le siguieron naves holandesas que, al mando del piloto inglés Will Adams, llegaron a Japón. Las ulteriores andanzas de los holandeses en las aguas del Pacífico los llevaron a consolidar una posición importante que hizo que el siglo xvii fuera denominado el "siglo holandés".

En este mismo siglo hizo su aparición otro interlocutor en los asuntos del Pacífico: Rusia, entonces todavía en proceso de consolidar su formación nacional. Para el siglo xviii, la expansión rusa continúa en ascenso y extiende su expansión hasta el continente americano, después de que el explorador danés Vitus Bering, al servicio de los rusos descubriera el estrecho que lleva su nombre y, a partir de ese momento, se vislumbrara la posibilidad de colonizar Alaska y el norte de California.⁵

La carrera expansionista sobre territorios ribereños del Pacífico —dice Knauth— continuó después con las exploraciones de los ingleses y los franceses. Los primeros incursionaron en el Pacífico con las expediciones de Dampier en Australia en 1699 y continuarían con los viajes de James Cook iniciados en 1768. Los franceses hicieron lo propio con las exploraciones de Bougainville (1767-1788) y Perouse (1785-1788). Posteriormente, debido a la creciente supremacía de Inglaterra, los ingleses encontraron la oportunidad de establecerse firmemente en el Pacífico con el asentamiento de un penal en Australia a principios de 1788. Pasada la primera etapa de la Revolución francesa, continúan las acciones expansionistas con la anexión de las islas Marquesas en 1842.

La consolidación de la presencia inglesa se verá posteriormente enfrentada con su primera colonia americana, Estados Unidos, que luego de la guerra contra México en 1847 logró expandir su territorio hasta la costa del Pacífico, lo que le dio la oportunidad de ingresar al club de los colonialistas. En su intento por llegar a China, realiza la "apertura" de Japón y, paulatinamente, irá ga-

⁵ Martha Ortega Soto, "Un siglo de colonización rusa en el Pacífico", en Alejandro Álvarez Béjar y John Borrego, *La inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, vol. 1, México, UNAM, 1990, pp. 108-123.

nando posiciones en el Pacífico luego de la anexión de Hawai en 1898 y de adquirir, por esas mismas fechas —como botín de la guerra contra España—, las islas Filipinas y la isla de Guam. Japón, como respuesta a la dominación extranjera inicia un proceso de transformación que lo lleva a consolidar su *status* de Estado-nación y lo coloca como eventual competidor en los asuntos del Pacífico. Ya en el siglo xx hay una recomposición de las hegemonías en el Pacífico: Alemania es obligada a abandonar sus posesiones en la región y éstas son ocupadas por Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda. Finalmente, las revoluciones rusa y china tienen también una incidencia en la zona, y la búsqueda de Japón de una mayor influencia en la región lo llevó a hacer causa común con los países del eje europeo y, de esta manera, la Cuenca del Pacífico se convirtió en uno de los escenarios más importantes de la segunda Guerra Mundial.

Esta sucinta historia pone de relieve la necesidad de conocer, desde una perspectiva más amplia, los procesos históricos que han conformado la región del Pacífico, base en la que, a su vez, se sustenta el carácter específico que el proceso de cambio ha revestido en la región asiática en su tránsito a la modernidad, el cual abrió la puerta para su subsecuente evolución política y económica.

LA TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA DE ASIA

El Asia contemporánea es resultado de un complejo proceso de transformación histórica que tiene sus orígenes en la antigüedad de sus raíces, las cuales le permitieron solidificar las bases de sus sociedades y culturas, elementos que la han dotado de capacidad para resistir los embates externos representados por el expansionismo colonial. Una vez liberada, de éste, abrió los cauces para transitar hacia la conformación de otros tipos de desarrollo económico y social que puede ser catalogado como modernización. Empero, el uso de este concepto para definir los procesos de las actuales sociedades asiáticas y relacionarlos con las tendencias de cooperación en la región del Pacífico implica hacer una acotación, porque su comprensión rebasa el discurso colonial de

la modernidad referido a los modos de organización emanados de la experiencia histórica europea después del Renacimiento, cuando el mercantilismo trazó la pauta para el ulterior desarrollo del capitalismo industrial y la consecuente erección de Europa como el epítome de lo moderno. Esto determinó que, luego de su contacto con otros pueblos y culturas, se construyera la idea de lo no europeo y que se interpretaran sus procesos de desarrollo histórico desde la óptica de la imposición de los modelos europeos de cambio histórico. Perspectiva contrapuesta según la cual las sociedades asiáticas no poseían la capacidad interna para arribar al desarrollo.⁶

Por tanto, el concepto de modernidad aplicado al proceso de cambio en Asia entraña renunciar a esta visión evolucionista del desarrollo del capitalismo en Europa y Estados Unidos y poner la mirada en los elementos formativos de las matrices históricas de Asia. Éstas son el espacio donde se revela cómo se ha producido la expansión del capitalismo a escala mundial, hecha sin reparar en fronteras naturales o culturales, y cómo en su decurso ha ido adquiriendo características afines a los lugares en que se ha asentado. Si bien, como lo afirma Jean Chesneaux, la historia de Asia no puede ser considerada como independiente de la de Europa, a la hora de intentar comprender el significado contemporáneo de las sociedades asiáticas se hace necesario buscar en Asia los resortes de su evolución, como los legados budista, confuciano o musulmán; el carácter de los distintos sistemas de dominación colonial; la actividad económica regida por la dependencia y el subdesarrollo; estructuras sociales formadas tanto de arcaísmos como modernismos y una evolución política intrincada por el juego recíproco de los problemas de la modernización, liberación nacional y lucha social.⁷

Las sociedades asiáticas se vieron sin duda afectadas por la influencia externa, pero jamás absorbidas por ésta, lo que se refleja en los procesos de cambio surgidos luego de la liberación

⁶ Bill Ashcroft *et al.*, *Post-Colonial Studies. The Key Concepts*, Londres, Routledge, 2000, p. 145.

⁷ Jean Chesneaux, *Asia oriental en los siglos XIX y XX*, Barcelona, Labor, 1969, pp. 206-210.

del yugo colonial y de la ulterior expresión de la transformación —aparentemente vertiginosa— propalada por la imagen exitosa de lo que se dio en llamar “las nuevas sociedades industrializadas de Asia”. Japón fue el primer caso que llamó la atención, después aparecieron Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, y más recientemente se han agregado otros países del sureste de Asia y China que se ha encaminado hacia una total transformación en los últimos 25 años. La calificación simplista de estos procesos como “milagros” es una cuestión que merece reflexionarse a la luz de los vínculos que la economía tiene con las relaciones humanas, porque éstas, a su vez, son resultado de procesos históricos y culturales.

Dicho de otra manera, calificar estos procesos como experiencias milagrosas implica renunciar a la capacidad de realizar un análisis más comprensivo que permita explicar los diferentes factores que han conducido a estos cambios. Se trata entonces de una imagen estereotipada que pareciera pasar por alto que la modernización de Asia no es un fenómeno estrictamente contemporáneo, sino que al menos se remonta a mediados del siglo XIX, a raíz del choque del expansionismo europeo con las sociedades originarias, cuando, para decirlo con palabras de Marx en una carta a Engels de fecha 8 de octubre de 1858, resultaba evidente que “la verdadera misión de la sociedad burguesa es la de crear el mercado mundial, al menos a grandes rasgos, así como una producción basada en éste”.⁸ Tal proceso de modernización revisite particularidades en tiempo y espacio, según la matriz histórico-cultural de la sociedad de que se trate, las respuestas dadas al embate imperialista y el tipo de poder colonial dominante.

En primer lugar se encuentra Japón, cuyo proceso de modernización ha sido objeto de varias apreciaciones entre las que destaca la visión triunfal de una sociedad surgida de las sombras del atraso que logra superar las estructuras arcaicas inhibitoras del progreso para convertirse en un ejemplo de sociedad capitalista desarrollada, hecho atribuible a su gran capacidad para trans-

⁸ Karl Marx y Friedrich Engels, *China ¿fósil viviente o transmisor revolucionario?*, en Lothar Knauth (ed.), México, UNAM, 1975, p. 143.

formarse al adoptar satisfactoriamente no sólo la tecnología, sino también las instituciones económicas y políticas de Occidente.

La descripción de este infundado acto de mimetismo se correlaciona con una supuesta peculiaridad de los japoneses de reproducir modelos extranjeros y darles un sentido propio, como fue el caso de la civilización china que, hasta el siglo xvi, le transmitió a Japón estructuras sociales, valores y actitudes que se vieron en peligro de ser alterados con la llegada de la primera ola de expansión europea, lo que dio por resultado la expulsión de los misioneros cristianos y la adopción de una política de aislacionismo (*sakoku*) que cubre el periodo entre 1600 y 1868.⁹

Estos más de doscientos años de enclaustramiento han sido interpretados como un periodo de estancamiento durante el cual Japón no generó las fuerzas necesarias para el cambio debido a que el régimen feudal establecido y los limitados contactos con el mundo exterior le impidieron dar tal paso. Sin embargo, tal apreciación pasa por alto una historia menos conocida acaecida durante el gobierno de los Tokugawa, cuando también tuvo lugar un florecimiento cultural y la aparición de nuevas prácticas económicas impulsadas por comerciantes y artesanos que prepararon el camino para la industrialización. En otras palabras, la génesis de la modernización capitalista de Japón se encuentra en la ruptura del orden feudal imperante motivada por la conversión de la élite militar en un estrato burocrático y la mercantilización de la economía. Así lo sustenta Peter Duus, para quien ambos elementos constituyen el germen de la transformación; la presión externa sólo fue el resorte que le dio un mayor impulso.¹⁰

A partir de esta situación Japón, al aceptar las reglas del intercambio comercial, logró construir las bases de una economía nacional fincada en "un Estado unificado decidido a preservar su autonomía frente al exterior, una fuerte base fiscal y una eficiente administración gubernamental rectora del desarrollo",¹¹ elemen-

⁹ Lothar Knauth, *La modernidad del Japón*, México, UNAM, 1980, pp. 132-133.

¹⁰ Peter Duus, *Feudalism in Japan*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1976, p. 113.

¹¹ Shibahara Takuji, "Japan's Modernization from the Perspective of International Relations", en Nagai Michio y Miguel Urrutia (eds.), *Meiji Ishin: Restoration and Revolution*, Tokio, The United Nations University, 1985, p. 71.

tos presentes desde esta primera fase de modernización que de ninguna manera dan muestra de un hecho milagroso, como tampoco acontece en sus subsecuentes etapas.

El capitalismo japonés empezó su desarrollo durante una época de competencia imperialista por los mercados mundiales, lo que lo reviste de una cierta ambigüedad, pues paralelamente a la construcción y consolidación de su propio proceso de industrialización, la combinación entre los intereses de las clases dominantes, los dueños de la tierra y el capital llevan a Japón a optar por sus propias acciones de expansionismo económico y territorial. De esta manera, el binomio formado por el Estado y los grandes conglomerados industriales conforma un proceso de opresión interna y de agresión externa que son los pilares sobre los que se sustenta lo que Jon Halliday ha denominado "imperialismo sin capital",¹² que hizo de Corea y Taiwán las primeras víctimas de su poder colonial y condujo a las campañas de agresión contra China y el llamado a constituir la "Gran Esfera de Coprosperidad Asiática", cuyo corolario fue la invasión de los territorios del sureste de Asia durante la Guerra del Pacífico.

La siguiente parte de la historia resulta más conocida. La derrota militar en 1945 y la ocupación por Estados Unidos del territorio japonés impulsaron la construcción de un nuevo Japón, forzado a adoptar una constitución pacifista que se abocó a la reconstrucción de su economía con base en una política industrial que mantuvo los vínculos entre el Estado y el aparato industrial, dándole un nuevo sentido al sistema económico que contó, además, con una población educada, el conocimiento científico y tecnológico y la compra de patentes en el exterior. Todos estos factores permitieron a Japón consolidar una planta industrial que lo llevó a alcanzar un lugar preeminente en la economía mundial.

El dinamismo que caracterizó a la economía japonesa después de la posguerra le permitió a la postre situarse dentro del exclusivo grupo de las grandes economías industrializadas, situación que hoy se encuentra en entredicho luego del estallido de la bur-

¹² Jon Halliday, *A Political History of Japanese Capitalism*, Nueva York, The Pantheon Books, 1975, p. 100.

buja financiera ocurrida el año de 1992. A partir de ese momento empezaron a observarse grietas, nunca antes advertidas, que han dado pábulo para que se hable del inicio de un fin de siglo marcado por un "Japón a la deriva", paráfrasis del título de un capítulo escrito por Kishore Mahbubani,¹³ en el que una sucesión de hechos derivados del fin de la Guerra Fría, de la pérdida de la hegemonía del Partido Liberal Democrático y de las dificultades económicas marcan un camino incierto para Japón. Lo anterior no quiere decir que el país haya perdido su riqueza acumulada, ni que la importancia de sus instituciones financieras y de sus empresas comerciales e industriales haya decaído. Empero, como lo ha señalado Norma Field en su prólogo al libro de Gavan McCormack, escrito después del terremoto que destruyó la ciudad de Kobe en 1995, todos estos acontecimientos son llamados de atención que marcan la hora de reflexionar respecto a las bases sobre las que han funcionado la economía y la política japonesas, "cuyos problemas no son el resultado de las renombradas peculiaridades de Japón, sino, por un lado, de decisiones y procesos específicos y, por otro, de fuerzas estructurales globales".¹⁴

La visión exitosa del triunfo económico de Japón fincado en el desarrollo y la expansión de su industria de producción masiva se encuentra en una etapa de recesión que impele a este país a buscar una nueva ruta que le permita trascender los límites de lo que Taichi Sakaiya ha denominado "la sociedad industrial extrema". Sin embargo, plantear un cambio de estrategia que conduzca a la inminente transformación de Japón es un asunto bastante complejo.

Japón, según Sakaiya, enfrenta tres grandes problemas: 1) la crítica internacional a su sistema de gobierno, sus estructuras económicas y sociales y las fricciones comerciales, que denotan un resentimiento por el enorme superávit de la balanza internacional de pagos; 2) la calidad de vida que impele a la población a pensar que, a pesar de la evidente riqueza generada, ésta no se ve reflejada en su vida personal; 3) finalmente los escándalos de

¹³ Kishore Mahbubani, *¿Pueden pensar los asiáticos?*, México, Siglo XXI, 2002.

¹⁴ Gavan McCormack, *The Emptiness of Japanese Affluence*, Nueva York-Londres, M.E. Sharp, 1996, p. xvi.

corrupción que, si bien no son privativos del sistema político japonés, revelan que han ido más allá de la aceptación de simples sobornos y resultan ser producto de una intrincada red de complicidades entre empresas y organismos gubernamentales que le imprimen un carácter sistémico y permiten la impunidad. Estos tres problemas —dice Sakaiya— surgen de la estructura de una sociedad optimizada para la industria, producto de la guía administrativa que ha favorecido a los productores y de la orientación de la gente a actuar con conciencia de grupo que la impulsa a aceptar sumisamente una tradición de comportamiento frugal y diligente, virtud que permitió a Japón llegar a convertirse en un gigante económico; el arraigo de estas costumbres hace difícil que en la mayoría generen ideas susceptibles de llevar al cambio de este estado de cosas.¹⁵

Esta visión de un Japón situado en una vacilante encrucijada de su historia contemporánea contrasta con la del dinamismo económico que caracteriza actualmente a China, cuyo proceso de transformación histórica ha sido más lento y contradictorio. Sus raíces se remontan a la formación de un sistema político-cultural, el *fengjian*, que ha sido interpretado como una variante de feudalismo, consideración que empero debe ser tomada con cautela, porque el Estado burocrático-monárquico-centralizado chino ofrece realmente otra conformación y representa

la expansión en regiones remotas, el inicio del sistema tributario y el comercio de la ruta de la seda, la instauración del confucianismo como doctrina oficial, la promoción de una clase de letrados burócratas que finalmente habría de remplazar a la aristocracia, y el desarrollo de una rica cultura tanto en el arte como en las letras.¹⁶

Este pasado, también denominado imperial, tuvo una larga duración a través de la continuidad del ciclo dinástico que periódicamente se renovaba luego de atravesar por momentos de cri-

¹⁵ Taichí Sakaiya, *¿Qué es Japón?*, Buenos Aires-México-Santiago de Chile, Andrés Bello, 1995, pp. 292-297.

¹⁶ Flora Botton Beja, *China, su historia y su cultura hasta 1800*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 56-57.

sis para volver a encaminarse hacia una nueva etapa de esplendor. A lo largo del siglo XIX la dinastía manchú, la última que gobernó a China, entró en un periodo de deterioro interno agravado por las presiones imperialistas europeas. Ambos hechos marcaron el inicio de un proceso de transformación caracterizado por contradicciones cuya constante fue un recurrente enfrentamiento entre los grupos reformistas y aquellos reacios al cambio.

Esta sucesión de hechos osciló entre fases revolucionarias y respuestas reaccionarias: insurrecciones campesinas sofocadas por la represión gubernamental; proyectos reformistas cortados de raíz por la ineptitud de la burocracia imperial, desfase entre una economía industrial y comercial y un vasto sector agrario atrasado; irrupción de nuevas ideas que forjaron la instauración de una república democrático-liberal, frustrada de inmediato por las asonadas de los caudillos militares; fusión del nacionalismo con las ideas marxistas, lo que dio origen a otras fuerzas políticas de signo contrario a los liberales nacionalistas que, empero, librarían de manera conjunta la batalla final contra la invasión extranjera.¹⁷

De lo anterior se desprende que la modernización de China fue un proceso inacabado porque los esfuerzos modernizadores emprendidos por la burocracia imperial no prosperaron y las manifestaciones antiextranjeras devinieron en posiciones nacionalistas y antiimperialistas que, empero, no permitieron a la república liberal acabar con la influencia extranjera. Pese a todo, el antiimperialismo constituyó una vasta corriente política que sirvió después para que al triunfo de la revolución en 1948, la idea de modernización tuviera un nuevo impulso a través de la construcción del socialismo, hecho que signfica el fracaso del capitalismo y de la democracia liberal. Esta derrota del capitalismo, inflingida por la victoria de los comunistas, fue el inicio del proceso del cambio de mayor alcance que se haya tenido en la historia china, proceso que, a su

¹⁷ Véase Jean Chesneaux, Marianne Bastide y Marie-Claire Bergère, *Des guerres de l'opium à la guerre franco-chinoise, 1840-1885. De la guerre franco-chinoise à la fondation du parti communiste chinois, 1885-1921*, París, Hatier Université, 1972. Y Jean Chesneaux, Françoise Le Barbier y Marie Claire Bergère, *La Chine: la marche de la révolution, 1921-1949*, París, Hatier Université, 1975.

vez, no ha dejado de estar expuesto a contradicciones y altibajos: “las cien flores”, “el gran salto adelante”, la revolución cultural, las cuatro modernizaciones y finalmente el proyecto de instauración de un socialismo de mercado.

La responsabilidad de emprender la transformación fue asumida por el gobierno de la nueva república socialista, y la consecución del proyecto de los comunistas de reconstruir la economía y consolidar la unidad nacional dio a los campesinos nuevos incentivos de vida que incluyen no sólo la concesión de la tierra, sino beneficios como educación, casa, comida y algo tal vez más importante: participación política. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, el crecimiento industrial se mantuvo rezagado. La revolución cultural y la muerte de Mao Ze Dong abrieron la coyuntura para que, de nuevo, se volviera a plantear la modernización como el mecanismo para abatir el atraso tecnológico y comercial. Los cambios operados fueron la apertura al exterior que dio la bienvenida a la inversión extranjera y la liberación de las fuerzas del mercado interno.

El camino para el logro de la modernización de China parece estar despejado, y de continuar su dinamismo económico, todo hace suponer que para las primeras décadas del siglo XXI, este país se habrá convertido en la economía más grande del mundo:

El reto de la modernización de China consistirá en transferir la gigantesca transformación industrial y tecnológica realizada en sus nuevas zonas económicas, principalmente en las costas y los puertos, hacia el interior del país. Si China logra mantener con éxito esa gran transformación en sus regiones atrasadas, estaremos hablando entonces de una de las más poderosas transformaciones económicas y sociales que verá el siglo XXI. Con esta transformación, que implicaría el ingreso en oleadas sucesivas al mercado laboral mundial, de la más grande mano de obra que posea país alguno en la historia del capitalismo, el Orden Económico Mundial sufrirá uno de sus impactos más grandes con efectos que se dejarán sentir en muchas otras regiones del mundo, ya que provocará reajustes en países y sectores industriales en los que la economía china vaya alcanzando altos estándares de

competitividad. Esto es, que la modernización de China será uno de los mayores eventos del mundo del próximo siglo.¹⁸

Pero el futuro de China no sólo plantea cuestiones de carácter económico, sino también políticos, que a su vez están correlacionadas con otras de índole histórica y cultural, que requerirían de un análisis más profundo. La modernización china es todavía un proceso inacabado y esto se refiere al carácter contradictorio que ha revestido a lo largo de su devenir. Ante el evidente fracaso histórico del capitalismo en China, se impone la necesidad de definir el sentido de esta nueva etapa y precisar con rigor si se trata de una regresión histórica o bien de la implantación de un modelo distinto de transformación social.

La primera dificultad con la que se tropieza es que no hay ningún antecedente sobre la conducción de un proceso de esta naturaleza que haya sido llevada a cabo por un partido comunista. Por otro lado, el sistema de reformas económicas adoptado no ha dejado de generar, paralelamente a sus logros, desequilibrios sociales que también conllevan una contradicción en la esfera de lo político, expresada en el ejercicio de un rígido control del poder, lo que se contrapone a la idea de que el liberalismo económico debe marchar acompañado del establecimiento de un sistema político democrático.

Este último punto lleva a considerar si en el futuro China habrá de orientarse hacia el establecimiento de una economía capitalista y un sistema democrático, según el *dictum* de los cánones hoy en boga del pensamiento eurocéntrico, o si por el contrario debe ponerse atención a la permanencia de ciertos valores asiáticos que sirven de fundamento a otro tipo de sistema. En la búsqueda de estas posibles claves resulta de interés reflexionar la propuesta que el profesor Jean Louis Martres ha hecho al respecto. Según este autor, toda sugerencia que plantee que una vez que China haya adoptado el consumo, y la economía de mercado y la técnica continúen el camino hacia la construcción de una

¹⁸ Víctor López Villafañe (comp.), *México en la Cuenca del Pacífico*, México, UNAM, 1996.

democracia pluralista, constituye un desprecio a su "civilización milenaria".¹⁹

Según Martres, el marxismo fue una técnica de modernización que permitió el control del poder e impulsar la movilización de las masas, factores que ayudaron a China a reconquistar su potencia menguada por las presiones imperialistas. Sin embargo, debido al carácter novedoso del proceso que ahí se está gestando, se impone la necesidad de voltear la mirada hacia el pasado chino, en cuya tradición histórica ha estado siempre presente la idea de que a una etapa de turbulencia debe seguirle necesariamente otra de armonía, lo que significa una tendencia hacia la reorganización del confucianismo, y esta idea es la que, de acuerdo con Martres, merece ser explorada porque

llegamos a un enunciado paradójico: para romper la tensión con China hay que ayudarla a redescubrir la plenitud de su tradición política, ayudarla a reconquistar su pasado y, por lo tanto, su singularidad. Vista con temor durante la era marxista, desconocida o tan poco conocida por los occidentales, esta cultura no se ha agotado. Todavía es susceptible de incluir el progreso técnico en un sistema de poder original totalmente distinto al del sistema del Occidente y, sin embargo, capaz de inspirarse en las conductas totalmente conformes con lo que entendemos y que colocamos bajo los conceptos de libertad o derechos humanos. Sólo en la medida en que China se vuelva diferente del Occidente podrá aproximarse mejor a él.²⁰

Esta primera referencia al tema de los valores asiáticos se inscribe en un debate actual que también ha estado presente en el análisis de otros sectores de la geografía de Asia, cuyas experiencias de transformación dan pie para referirse someramente a las dos últimas generaciones de las llamadas "nuevas sociedades industrializadas asiáticas": Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán, Singapur y las de otros países del sureste asiático.

¹⁹ Jean Louis Martres, "Tentativa de definición de una diplomacia cultural", Ileana Cid (comp.), *Diversidad cultural, economía y política en un mundo global*, México, UNAM, 2001, p. 32.

²⁰ Jean Louis Martres, *op. cit.*, p. 33.

Como se infiere de las menciones previas de los casos japonés y chino, la formación histórico-cultural de Asia no ha sido un proceso homogéneo, porque el universo humano que ahí se ha asentado no representa una sola entidad sino una multiplicidad de pueblos y culturas. Así, tenemos que la cultura y la tradición política de Corea poseen vínculos con la matriz cultural china. Lo mismo puede decirse de Hong Kong y Taiwán y de alguna manera de Singapur. Por su parte, el sureste asiático es un término todavía apropiado para referirse a los lazos históricos y culturales que vinculan a Myanmar, la antigua Birmania, Tailandia, Camboya, Laos, Vietnam, Malasia, Singapur e Indonesia, cuyas culturas tienen una influencia de la India y de la posterior expansión del islam, especialmente en Malasia e Indonesia.

En términos generales, más allá de la formación de las culturas, desde la perspectiva de la producción misma, la economía tradicional base de la vida de todas estas sociedades estaba compuesta, según Jean Chesneaux, por "pequeñas explotaciones agrícolas, el pequeño artesanado y el pequeño comercio urbano y campesino y de todos los pequeños oficios ambulantes: faquines, buhoneros, bateleros, emigrantes temporales..."²¹

Estas fueron las estructuras encontradas por los colonialistas europeos sobre las que se comenzaron a erigir los cimientos de una economía capitalista que dio lugar a un dualismo económico. En un primer momento la agricultura proporcionaba los alimentos para el mercado interno, pero después las condiciones de la vida rural se fueron deteriorando debido a la explotación del campesinado, que puso un freno al crecimiento de las regiones rurales. Algo análogo aconteció con los artesanos que empezaron a sucumbir frente a los productos industriales importados y fabricados en el país. Todas estas condiciones mantuvieron subordinadas a las economías coloniales y dieron por resultado la ausencia de un verdadero mercado nacional. Aunado a lo anterior, debe mencionarse que esta "modernización" creó nuevos polos de desarrollo económico y nuevas zonas económicas que se beneficiaron del comercio con el extranjero.²²

²¹ Jean Chesneaux, *Asia Oriental...*, *op. cit.*, p. 127.

²² *Ibidem*, pp. 128-134.

Esta apretada descripción del carácter que tuvo la transición de una economía tradicional a una economía moderna en la región durante la época colonial debe ampliarse con la consideración del tipo de políticas coloniales que llevaron a cabo los ingleses, los franceses, los holandeses y finalmente los japoneses. A este respecto baste hacer sólo una acotación en relación con la diferencia de las acciones colonialistas europeas y el colonialismo japonés. Mientras el colonialismo europeo posee una marcada orientación explotadora de los pueblos y recursos bajo su control, el de Japón se caracteriza por haber llegado tarde al reparto colonial y haberlo llevado a cabo sobre territorios vecinos, donde estableció centros industriales a los que además dotó de una red de comunicaciones, lo cual permitió llevar la industria a los lugares donde se encontraban las materias primas y la fuerza de trabajo y no a la inversa.²³

En este mismo sentido, Japón incorporó sus dependencias coloniales al proceso de su propia modernización. Sus métodos no fueron tal vez los más plausibles, pero el éxito militar y el establecimiento de un Estado fuerte se tradujeron en el rápido desarrollo económico y el establecimiento de las modernas estructuras industriales que transformaron la economía tradicional de Corea y Taiwán.

Lo anterior explica por qué una vez reconstruida la economía japonesa de la posguerra, Japón no pudo continuar caminando solo y pronto estuvo acompañado de estas dos "nuevas" economías, en cuyo caso la modernización resultó todavía más acelerada, y en 20 años lograron transitar a la industrialización, proceso que ha sido entendido a través de un embrollo teórico, porque mientras los economistas del Banco Mundial empezaron a presentarlos como ejemplos de la aplicación de los principios del libre mercado, otros subrayaron su carácter de economías de mando debido al papel desempeñado por el gobierno en la conducción de la economía.

Por lo que se refiere a los casos de Hong Kong y Singapur, estos también tuvieron un legado colonial favorable por haber

²³ Bruce Cummings, *The Legacy of Japanese Colonialism in Korea*, en Ramon H. Myers y Mark Peattie, *The Japanese Colonial Empire, 1895-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 482.

sido importantes enclaves comerciales durante la dominación inglesa. Asimismo, todos los casos contienen otros elementos de naturaleza política que también contribuyeron a la aceleración del proceso de crecimiento: la amenaza de China para el caso de Taiwán y Hong Kong, la separación de Singapur de su unión con Malasia y el enfrentamiento ideológico-político que condujo a una guerra que selló la división de Corea. Por lo tanto, son estos elementos políticos y los mecanismos económicos adoptados los que constituyen las claves que explican la rapidez de esta transformación.²⁴

Junto con estas consideraciones también deben mencionarse ciertas diferencias más particulares. Taiwán, al igual que Corea del Sur, estuvieron gobernados por un Estado autoritario, pero en el primero los militares no tuvieron una participación tan decisiva como aconteció con el segundo caso. Otro aspecto contrastante es que en Taiwán no hubo una concentración industrial, como ocurrió con los grandes conglomerados sudcoreanos: los llamados *chebol*.

Las situaciones de Hong Kong y Singapur tienen similitudes con las anteriores, pero aquí el tamaño de sus territorios y el que fueran ciudades-Estado nacidas a la sombra del colonialismo inglés influyó para que sus economías florecieran, a lo que debe agregarse su composición demográfica, mayoritariamente china, aunque para el caso de Singapur, cerca de un cuarto de su población es de origen indio o malayo. Hay, empero, dos elementos que fueron decisivos para su desarrollo. A diferencia de otros lugares donde el tránsito se hizo de la agricultura a la industrialización, en ambos casos éste fue el resultado del tránsito del capital y la fuerza de trabajo de un enclave comercial al sector manufacturero. Asimismo, el crecimiento de ambos países estuvo siempre vinculado al libre comercio y no tuvo las barreras contra la importación de bienes y capital presentadas en otros lugares. Resta mencionar dos características particulares para el caso de Singapur: la ausencia de restricciones a los movimientos de capi-

²⁴ David Reynolds, *One World Divisible. A Global History since 1945*, Nueva York y Londres, W. W. Norton, 2000, pp. 420-421.

tal y el dominio por parte del capital extranjero de su sector manufacturero.²⁵

En contraste, la situación de Hong Kong como ciudad-Estado también presenta otras dos características. La primera fue su condición de colonia británica que le permitió tener un aparato administrativo directamente nombrado por el gobierno colonial, lo cual no le planteó ninguna interferencia política. La segunda fue el dominio temporal de los llamados nuevos territorios enclavados en territorio chino, sin los cuales la colonia no hubiera podido sobrevivir. Esta situación le permitió convertirse en una rica zona al sur de China, que hoy ha regresado a la soberanía de este país como región autónoma regida bajo la idea de un solo país y dos sistemas.²⁶

En suma, el éxito de estos países se debió al concurso de un crecimiento planificado, favorables condiciones demográficas, efectivas políticas de exportación y el control de las estructuras políticas, lineamientos que no eran ajenos a la posibilidad de ser imitados por una nueva generación de sociedades industrializadas.

De esta manera, se sucedieron otros casos exitosos, entre los que merecen destacarse Tailandia, Malasia e Indonesia. A partir de 1985, los dos primeros empezaron a registrar importantes tasas de crecimiento, y para ambos casos el éxito no correspondió a los militares sino a las autoridades civiles, las cuales, como en el caso de Malasia, ejercieron un populismo autoritario que permitió jugar con la diversidad étnica de su población.

La salida de Singapur de la Federación Malaya y el fin de la confrontación con Indonesia durante el régimen de Sukarno a finales del siglo xx no contribuyeron a que Malasia resolviera las fricciones étnicas entre malayos, chinos e indios respecto a cuestiones como los derechos de los malayos, el reconocimiento del islam como religión oficial y el uso de la lengua malaya como lengua nacional. En medio de estas fricciones políticas, el gobierno tuvo la habilidad de poner en práctica una política industrial que combinó la sustitución de importaciones con la economía de exportación, proceso que una vez encaminado revistió un nuevo

²⁵ David Reynolds, *op. cit.*, pp. 424-426.

²⁶ *Ibidem*, p. 426.

impulso a partir del gobierno de Mahathir, quien buscó emular el camino seguido por Japón y Corea del Sur, que pronto le redituó a Malasia sus logros económicos más importantes.²⁷

El siguiente caso es Tailandia, país que a pesar del dominio de una burocracia militarizada y la amenaza de un movimiento comunista logró iniciar un desarrollo industrial centrado en la sustitución de importaciones, pero que luego de la segunda crisis petrolera y la caída del precio mundial del arroz, entre 1980 y 1981, cambió hacia una economía de exportación. El principal centro industrial es Bangkok, pero la costa del este se ha convertido en una región económica que alberga los textiles, la petroquímica y la electrónica, industrias que se han beneficiado de las inversiones provenientes de países asiáticos más avanzados.²⁸

El último caso es Indonesia, cuya estabilidad política bajo la égida de un hombre fuerte apoyado por los militares, Suharto, fue el elemento que permitió el crecimiento económico impulsado por la habilidad de un grupo de economistas que llevó a cabo una cuidadosa planificación que permitió controlar la inflación y abrir la economía a las inversiones extranjeras. El resultado fue una tasa de crecimiento de cerca de 8% que contribuyó a lograr la autosuficiencia en la producción de arroz, que aunada a la exportación del petróleo y otros logros en la industria, permitió exportar textiles, ropa y calzado, lo que sirvió para mantener el ritmo de crecimiento.²⁹

Sin embargo, este halagüeño panorama de auge económico de estas nuevas economías entró de súbito en una nueva etapa al presentarse la crisis de los mercados financieros asiáticos acaecida entre 1997 y 1998.

Un recuento detallado de esta crisis rebasaría los límites de este ensayo, sin embargo resulta pertinente discutir una cuestión relevante para la comprensión de lo que en este texto se considera el ascenso geoestratégico de las naciones asiáticas. El hecho de que muchos se hayan preguntado si detrás del detonador de la crisis —una especulación monetaria—, no subyace la crisis de los

²⁷ *Ibidem*, p. 428.

²⁸ *Ibidem*, p. 429.

²⁹ *Ibidem*, pp. 430-431.

“valores asiáticos” y el agotamiento de un modelo de desarrollo, refleja una inquietud sobre la confianza expresada por estas sociedades que tienden a atribuir la prosperidad económica alcanzada a la diferencia de valores culturales y prácticas religiosas opuestos a los de las sociedades de Europa y Estados Unidos.

Las tradiciones hinduista, musulmana, confuciana y budista presentes en la mayoría de los países del este y sureste de Asia, con su apego a la institución familiar, la deferencia por los intereses sociales, el ahorro, el conservadurismo en las costumbres sociales y el respeto a la autoridad, son valores que se contraponen a la prioridad dada al logro individual, la libertad política y económica y el respeto al imperio de la ley y a las instituciones nacionales. Resolver esta contradicción representa un reto sumamente complejo para el futuro de las sociedades asiáticas, ha escrito Kishore Mahbubani, de ahí que no se pueda establecer un vínculo causal directo entre la fidelidad a los valores asiáticos y el desastre financiero.³⁰

De acuerdo con este mismo autor, el trasfondo del debate sobre los valores asiáticos radica en la intención de estas sociedades de reconciliarse con su pasado, negado por el colonialismo, para lograr una mejor integración al mundo moderno, proceso que no necesariamente debe incluir la adopción de los llamados “valores occidentales”. Dicho de otra manera, no se trata de contraponer la superioridad de los valores asiáticos, sino de reconocer que no son inferiores a los de Occidente y establecer que

El logro de las civilizaciones asiáticas del mismo nivel de desarrollo que las occidentales es sólo cuestión de tiempo. Entre las nuevas mentes asiáticas privan la convicción y certeza genuinas de que el día del este de Asia ha llegado, aun si el área debe tropezar una o dos veces más antes de encumbrarse. Numerosos individuos originarios de la zona se han formado en las más altas esferas de la civilización occidental, en los campos de la ciencia y la tecnología, los negocios y la administración, las artes y la literatura. La mayoría de ellos se ha beneficiado de ese hecho. Habiendo despertado ya, la inteligencia

³⁰ Kishore Mahbubani, *op. cit.*, p. 34.

asiática no está dispuesta a dormir en el futuro próximo. La exitosa reanudación del desarrollo de las sociedades asiáticas dará origen a un nuevo discurso entre Oriente y Occidente.³¹

Este y otros autores tienen la certeza de que los países de la zona del Pacífico habrán de ser el centro de gravedad de la economía mundial. Por lo tanto, deben observarse muy atentamente las repercusiones que este proceso de transformación pudiera tener para la conformación futura de un nuevo sistema de relaciones entre las naciones de la región.

EL AUGE DEL PACÍFICO Y SUS IMPLICACIONES GEOESTRATÉGICAS

De entre los procesos del desarrollo histórico de la región genéricamente denominada Cuenca del Pacífico y referida en años recientes de manera más específica como la zona Asia-Pacífico, destaca la vertiginosa transformación de las civilizaciones asiáticas, fenómeno sin precedente acaecido en las últimas décadas del siglo xx. Sus raíces, empero, ya afloraban desde la victoria de Japón sobre Rusia en 1905, afirmándose después con la consolidación de la modernización japonesa y el impresionante desarrollo industrial que llevó al encumbramiento económico logrado por este país después de la segunda Guerra Mundial. El corolario de estos primeros cambios ha sido la proyección económica de un importante grupo de países del este y sureste de Asia, que también han alcanzado el rango de naciones desarrolladas. Este poderío económico será el factor determinante para que las acciones de este grupo de países revistan cada vez más una mayor importancia, la cual habrá sin duda de traducirse en el desempeño de un papel cada vez más relevante para el devenir de los procesos mundiales. De ello dan muestra el levantamiento de los cimientos de una red de relaciones y mecanismos institucionales entre los distintos actores que interactúan en el ámbito de la región.

³¹ *Ibidem*, p. 18.

No obstante, también debe observarse que esta historia de éxito se ha visto empañada recientemente por los vaivenes económicos y políticos de Japón, la crisis financiera que aquejó a varios de los países asiáticos de más reciente industrialización durante los años de 1997 y 1998. Empero, las políticas adoptadas para el resarcimiento de esta crisis y el hecho de que ésta no haya dejado secuelas de inestabilidad política y militar en la región, no ha dejado de constituir una sorpresa para los observadores ajenos, a quienes les resulta difícil comprender cómo una crisis de esta magnitud, que en otros lugares tal vez hubiera producido graves desequilibrios, para el caso de este grupo de países de ninguna manera resultó ser fuente de conflictos.

En Asia no se han generado fricciones, sin embargo, los especialistas europeos y estadounidenses en cuestiones estratégicas parecieran dudar en reconocerlo y mantienen la convicción de que esta parte de Asia es una región convulsa, donde se podrían producir antagonismos debido al reacomodo de fuerzas políticas que se está produciendo en su interior, porque

Ninguna otra parte del mundo experimenta hoy cambios en el equilibrio de poder de escala semejantes a los que ocurren en la región Asia Pacífico. En ésta abundan además explosivas fronteras geopolíticas: Rusia-Japón, Japón-China y China-Mar Meridional de China, para no mencionar la emergente relación estratégica más importante del globo: la relación entre Estados Unidos y China.³²

Estas cuestiones no pueden perderse de vista porque, sin duda, en el siglo XXI habrá de suceder un importante cambio en la estructura del poder mundial que significará acotar el papel político de las fuerzas mundiales que hasta ahora han sido dominantes. Naturalmente, esta cuestión es motivo de preocupación para los miembros de ese círculo de poder. Sería aventurado predecir el futuro, empero tampoco puede renunciarse a la necesidad de buscar una explicación distinta a la de los enfoques convencionales desde los que se ha pretendido estudiar estas cuestiones, las cua-

³² Kishore Mahbubani, *op. cit.*, p. 142.

les remiten de inmediato al problema de la seguridad en términos militares.

Al respecto, puede citarse el trabajo de T. J. Cheng, quien considera que hay un entorno de seguridad muy endeble en la región del Pacífico, visión que se sustenta en tres puntos: falta de democratización política en la región, ausencia de un marco institucional de seguridad del tipo de la OTAN y una incierta inclinación a no formar bloques militares debido a la presencia de ciertos problemas.

En primer lugar este autor considera que la democratización de todas las naciones de Asia es la única garantía para crear un entorno pacífico en la región, lo cual hasta ahora no ha sido el caso, porque mientras que por un lado Japón es considerado como un país que ha logrado consolidar la madurez de su sistema democrático, por otro, en Filipinas, Taiwán y Corea del Sur hay todavía un incipiente proceso de democratización, mientras que Malasia, Singapur, Mongolia y Camboya distan todavía de haberlo conseguido; en Indonesia el proceso de democratización ha sufrido un retroceso, y en China, Corea del Norte, Vietnam, Myanmar y Laos, difícilmente se observa el menor indicio de democracia.³³

En segundo lugar, desde la perspectiva de la creación de instituciones, resulta evidente que para el caso de Asia sólo se ha logrado formar organismos de cooperación económica, más no de seguridad regional. Resulta, pues, importante plantearse esta necesidad, porque ejemplos como el que hoy representa la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), no revisten una mayor relevancia debido a que el conjunto de los 10 países que forman esta asociación posee una escasa influencia política regional.

Finalmente, aparte de la ausencia de democracia y de un marco institucional de seguridad, hay dos cuestiones que llaman la atención. La primera es que en Asia no puede hablarse de una afinidad cultural, porque se trata de un mosaico de culturas que participan de distintas tradiciones con diferentes códigos de conducta que no son compartidos por todas las naciones que la for-

³³ T. J. Cheng, "The Security Environment in the Asia-Pacific", *Proceedings of Forum 21 in 2000. Global Governance, Media and Civilization*, Tokyo, Keio University at Shonan Fujisawa Campus, 2002, p. 25.

man. Esto inhibe la posibilidad de concertar acuerdos. La segunda responde a la presencia de varios problemas fronterizos que impelen a la región hacia el armamentismo, por lo que el panorama político de la región después de la Guerra Fría aparece dominado por la persistencia de una animosidad regional.³⁴

Como conclusión de sus planteamientos, este autor considera, primero, que es necesaria la continuidad de las relaciones entre Japón y Estados Unidos, porque la presencia militar de este país es la mejor garantía de mantener la paz en la región. Lo anterior significa una reafirmación de la importancia del papel económico y militar que Estados Unidos todavía desempeña como poder regional. En consecuencia, el tratado de seguridad firmado entre este país y Japón debe mantener su vigencia, porque ante la animosidad histórica que hay entre China y Japón y la evidente ausencia de mecanismos multilaterales, susceptibles de constituir las bases sobre las cuales pudiera establecerse un orden regional, éste resulta una fuente de esperanza para garantizar la paz para la zona.³⁵

Por el contrario, Kishore Mahbubani ofrece una visión distinta a los análisis estratégicos como al arriba mencionado. Según este autor, es necesario buscar otras perspectivas menos acordes con los tiempos de la Guerra Fría, cuando el armamentismo solía ser la respuesta estratégica más adecuada para resguardar la seguridad. Por tanto, según Mahbubani, ha llegado la hora de pensar en otro tipo de respuestas y replantear el uso del concepto de seguridad. A este respecto la experiencia de Asia puede resultar ilustrativa.

Con el título de "Siete paradojas de la seguridad de la Región Asia-Pacífico", Mahbubani sostiene en uno de sus textos que esta región habrá de ser en el futuro el centro de gravedad de la economía mundial, hecho que entraña forzosamente un desplazamiento geopolítico, dado que en la zona del Pacífico convergen Estados Unidos, China y Japón, las tres potencias regionales cuya interacción habrá de tener repercusiones de alcance mundial durante el siglo XXI.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibidem*, p. 26.

La primera paradoja se refiere al sentido que la noción de cambio tiene en la región Asia-Pacífico, donde ésta significa preservar el orden establecido. Esta idea explica por qué el surgimiento de China como una nueva gran potencia no parece haber generado barruntos de conflicto, al grado de que en la región no se vislumbran preparativos bélicos sino más bien planes para la prosperidad.³⁶ Si bien en 1996 China llevó a cabo una movilización militar como respuesta a las reivindicaciones independentistas de Taiwán, lo que provocó la reacción defensiva de Estados Unidos, en sentido estricto se trató de una cuestión que no pasó a mayores y sólo dejó claro la importancia de mantener el *statu quo*, porque a partir de esa fecha no ha vuelto a ocurrir otra crisis geopolítica.³⁷

La segunda paradoja tiene que ver con las relaciones sino-japonesas. A este respecto el autor considera que para China la alianza entre Estados Unidos y Japón debe permanecer tal cual, porque de no ser así, la defensa del archipiélago japonés recaería sobre el propio Japón, lo que implicaría que éste intentara recurrir a la opción nuclear, acción que bajo ninguna circunstancia es conveniente para Estados Unidos ni Japón.³⁸

La tercera paradoja es: "a China le unen innumerables vínculos con Japón, pero guarda mayor afinidad con Estados Unidos".³⁹ Esto quiere decir que si bien Estados Unidos y Japón tienen semejanzas respecto al sistema político —democracia liberal— y parecidas prácticas económicas, además de una larga historia de compromisos entre ambos, no dejaría de constituir una sorpresa que Estados Unidos alcanzara un mayor entendimiento cultural con China que con Japón.⁴⁰ El fundamento de esta apreciación es la barrera que representa la fuerte cohesión social de los japoneses y el hecho mismo de que, en términos relativos, China resulte una sociedad más abierta. Según Mahbubani, esta situación posee un antecedente histórico que se remonta al periodo de la

³⁶ Kishore Mahbubani, *op. cit.*, p. 165.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibidem*, p. 166.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibidem*, p. 166-167.

dinastía Tang, cuando la sociedad china atravesó por un momento de inclinación cosmopolita, hecho cuya repetición a futuro no se descarta, a medida que se vaya acrecentando su prosperidad económica.⁴¹

La cuarta paradoja es la eventualidad de que se formara una alianza entre Estados Unidos-China y Estados Unidos-Japón. Situado Estados Unidos en medio de dos potencias asiáticas, éstas tendrían una mejor relación con Estados Unidos que entre ambas. En este sentido, la tradición de dos milenios que tiene la conflictiva historia de relaciones entre China y Japón no resulta ser un elemento favorable para el entendimiento sino-japonés. Por su parte, a pesar de que los contactos con Estados Unidos son más recientes, el carácter abierto y el estilo informal de interrelación que despliega Estados Unidos hace que la presencia de este país en la región Asia-Pacífico resulte en verdad benéfica.⁴²

La quinta paradoja parte de afirmar que resulta más conveniente para los intereses de la región que Estados Unidos continúe manteniendo su presencia, y para tal efecto se hace necesario el estrechamiento de las relaciones entre los países del área. Por tanto, la unión de los países de Asia reforzará el argumento de la importancia de la permanencia de Estados Unidos en la región, lo cual a la vez contribuiría "a contener las tendencias aislacionistas o unilaterales de este país".⁴³

La sexta paradoja se relaciona con el carácter fragmentario del sistema de toma de decisiones del gobierno de Estados Unidos que, a los ojos asiáticos, resulta preocupante. No obstante, este *modus operandi* reeditaría a la postre beneficios tanto para Asia como para Estados Unidos, porque su sistema político opera con base en el establecimiento de contrapesos políticos que son los que evitan que el poder ejecutivo incurra en excesos. Esto explica por qué mientras el ejecutivo estadounidense mantiene firme su política de compromiso con una sola China, el Congreso por su lado aprueba una ley para impulsar las relaciones con Taiwán. "En consecuencia, los asiáticos deben tolerar los debates anuales

⁴¹ *Ibidem*, p. 167.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibidem*, p. 168.

sobre la renovación de su condición de nación más favorecida (NMF), derechos humanos o déficit de la balanza comercial, puesto que son parte indisoluble del sistema estadounidense".⁴⁴

La última paradoja tiene que ver con lo que por largo tiempo fue la negativa de Estados Unidos a que China ingresara a la Organización Mundial de Comercio. Esta oposición no tiene razón de ser, porque en realidad "la incorporación de China a ese organismo sería más beneficiosa para Estados Unidos que para la propia China. El ascenso económico chino es irrefrenable. China misma no puede evitar crecer. En estas condiciones, cuanto más pronto se ciña a las reglas internacionales, mejor para Estados Unidos y la comunidad internacional".⁴⁵

Estas circunstancias geopolíticas de la región no deberían causar sorpresa, porque como lo señala este mismo autor en otro de sus trabajos, no es accidental que la región que experimentó dos de las mayores guerras del siglo xx sea ahora la más pacífica del mundo. Esto es así porque tanto la guerra de Corea como la de Vietnam no fueron propiamente conflictos asiáticos sino "producto en gran medida del presunto vínculo de la seguridad del área con la europea".⁴⁶

Por lo tanto, una vez que la región ha empezado a recorrer su propio camino, resulta posible trazar otros derroteros al problema de la seguridad y de esta manera se observa que

En la región Asia-Pacífico se desarrolla actualmente una "cultura corporativa" en torno a la seguridad regional, mezcla inusual de Oriente y Occidente. En ella conceptos occidentales como los de soberanía nacional y organización regional se combinan con actitudes orientales referentes a la resolución de diferencias. El mejor modelo de este tipo hoy en operación es el implantado en el sudeste asiático.⁴⁷

El autor se refiere a la ANSEA y, por analogía, puede incluirse el caso de la APEC, donde asimismo converge esta mezcla de proce-

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 168-169.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 169.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 158. Cf. Richard K. Betts, *Wealth, Power and Instability. International Security*, vol. 18, núm. 3, invierno de 1993-1994, p. 64.

⁴⁷ *Ibid.*

dimientos occidentales con conductas asiáticas que tienden a evitar la confrontación directa. Precisamente en este punto es donde radica la singularidad de este tipo de organizaciones internacionales forjadas por el flujo del dinamismo que ha caracterizado a estos procesos regionales, que Mahhubani resume en una sola frase: "el ímpetu del Pacífico".

Este impulso es el que está detrás de las rápidas transformaciones acaecidas en la región del Pacífico durante la última década del siglo xx, y el que a su vez ha dado forma al proceso que tal vez habrá de revestir un mayor significado futuro: el desplazamiento del eje trasatlántico euroamericano hacia la Cuenca del Pacífico, el cual apunta hacia una recomposición de la hegemonía del sistema capitalista mundial. Si bien no es posible afirmar que se trata de un hecho consumado, sí permite advertir que a pesar de sus dificultades recientes la continuidad del crecimiento económico y el intercambio comercial del Asia-Pacífico no se ha interrumpido, y ésta es una cuestión que reviste por sí misma una particular relevancia.

Por tal razón resulta importante poner cuidadosa atención al desarrollo de este proceso, para lo cual es necesario hacer acopio de todos aquellos elementos que permitan trazar una adecuada visión estratégica sobre el futuro de los contactos transpacíficos. Dicho de otra manera, no se debe perder de vista la importancia de recuperar el trasfondo histórico de las relaciones de México con la región del Pacífico, como tampoco el conocimiento de las concepciones y prácticas que impulsan los proyectos de cooperación regional a los que México ya se ha adherido. También resulta indispensable advertir la correlación de fuerzas económicas y políticas que operan en la región. De esta manera, se estará en condiciones de evaluar los problemas que ha enfrentado México en su acercamiento con el Pacífico y trazar una vía de acción idónea, que deberá poseer un carácter más comprensivo para que no dé la impresión de estar circunscrita únicamente a los vínculos con Estados Unidos y Japón, sino que también incluya a todos los demás actores regionales.

Seguridad nacional:
la soberanía, la política de desarrollo
económico y las finanzas públicas

Política económica y seguridad nacional

*Rosa Albina Garavito Elías**

INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS

DURANTE UN EPISODIO HISTÓRICO aún no esclarecido de 1968, las fuerzas armadas fueron partícipes de la represión al movimiento estudiantil que después de tres meses culminó con la matanza de Tlatelolco. No era la primera ocasión que el Ejército colaboraba con el gobierno para controlar conflictos sociales, pero sin duda 1968 quedó grabado en la memoria colectiva por varias razones, entre ellas, que los asesinados eran estudiantes, un sector social privilegiado y símbolo del futuro del país, y que muchos sectores se identificaron con sus demandas de reivindicación democrática. Además, y a pesar del control de los medios de información, porque el hecho trascendió a la opinión pública nacional y mundial. La larga estabilidad política producto de la legitimidad y el consenso sociales que había acompañado al desarrollo estabilizador había llegado a su fin.

A lo largo de los siguientes 10 años, y para continuar con sus tareas de gobernabilidad, el régimen priista fortalecería sus aparatos de seguridad, sin establecer fronteras claras entre los aparatos civiles y los de seguridad militar. Así hizo frente a la extensión de las guerrillas rural y urbana durante la década de los

* Profesora-investigadora del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

setenta, este vergonzoso episodio es conocido como “la guerra sucia”, para cuya investigación —junto con el movimiento de 1968— se creó en diciembre de 2001 la Fiscalía Especial para la Investigación de Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

La creación de esta fiscalía, junto con la apertura de los archivos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y del Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional (Cisen), hasta entonces secretos, constituyen sin duda un avance objetivo para desterrar la impunidad de los crímenes de Estado cometidos contra sus opositores.

La masacre de Tlatelolco y la guerra sucia de los años setenta constituyen la mejor evidencia de los excesos e ilegalidades a los que llega un régimen autoritario para prolongar su permanencia en el poder. Obviamente, para cometer esos excesos el Estado disfrazó la seguridad de Estado y la seguridad de gobierno de tareas propias de la seguridad nacional, para las que convocó a las fuerzas militares.

El inicio de la alternancia política con las elecciones presidenciales de julio de 2000 ha profundizado la discusión y el análisis sobre la seguridad nacional.¹ Discusión que necesita trascender los ámbitos académicos y sociales para llegar a los político-legislativos. Sin duda, encontrar las formas de limitar y acotar el poder que los gobiernos han usado de manera discrecional para garantizar lo que según su concepto es la seguridad nacional, es uno de los temas fundamentales de la agenda nacional y de la reforma política del Estado.

Mientras se llega a un consenso básico sobre los ámbitos de la seguridad nacional y la manera de alcanzarla, las fuerzas armadas intervienen cada vez más en tareas para salvaguardar el orden y la seguridad públicas, desde aquellas que se relacionan con los conflictos sociales, hasta las más comunes y generalizadas del combate al narcotráfico, a pesar de que el artículo 129 de la Constitución Políti-

¹ Antecedentes importantes de esta discusión se encuentran en el número monográfico de *Sociológica*, núm. 25, año 9, mayo-agosto de 1994, con el tema de “Seguridad y soberanía nacionales en América Latina”, Dpto. de Sociología, UAM-A, coordinado por José Luis Piñeyro, y con un enfoque distinto, el libro de Sergio Aguayo y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990.*

ca de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar".

Esta participación de las fuerzas armadas en las tareas de preservación del orden y la seguridad pública constituye un serio riesgo para la salud política de la república. Después del periodo posrevolucionario de 1910-1920, el carácter civil e institucional de los gobiernos ha sido una de las características del sistema político mexicano, a diferencia de muchos países de América Latina. La institucionalidad de las fuerzas armadas y del mismo Estado se encuentran en serio riesgo de afectación de continuar por la ruta de hacerlas partícipes de manera creciente de las tareas que corresponden a la autoridad civil. Este proceso confunde cada vez más la seguridad nacional con la seguridad pública, que es una tarea de gobierno para garantizar el orden público.

La tesis de este ensayo es que la confusión entre ambas tareas proviene de una degradación del proceso de la actividad económica, que estaría vulnerando las bases de la soberanía económica y, junto con ello, de la soberanía nacional. Por lo tanto, recuperar las tareas y funciones constitucionales de las fuerzas armadas y de cada institución del Estado implica hacer una profunda revisión de la estrategia económica, a fin de salvaguardar la soberanía económica y de fortalecer la legitimidad social y política del Estado.

Para desarrollar el análisis de la relación entre soberanía económica, seguridad nacional y política económica, parto en primer término de la definición de soberanía *económica* entendida como *la capacidad de un país para garantizar la reproducción del proceso de acumulación capitalista en el espacio de las decisiones de la política nacional, que no es otro que el espacio territorial y el de las instituciones donde se plasma el ejercicio del poder público, esto es, el Estado. Esta capacidad puede desarrollarse con mayor o menor grado de interdependencia con el exterior, todo depende del periodo histórico que se analice.*² Esta definición de soberanía económica está relacionada por supuesto con la definición de soberanía nacional que, de acuerdo con diversos

² Véase Rosa Albina Garavito Elías y Alfredo del Valle E., "México: soberanía económica y seguridad nacional", *El Cotidiano*, México, DCSH UAM-A, núm. 71, septiembre de 1995.

autores, entendemos como *la capacidad de autodeterminación de un pueblo para tomar las decisiones y establecer las metas y los objetivos de su desarrollo*. Si el Estado no tiene esa capacidad de autodeterminación, entonces la soberanía se ve menoscabada. Si estamos de acuerdo con estas dos conceptualizaciones, también lo estaremos en que la soberanía económica se constituye en una condición, y que es a la vez efecto de la soberanía nacional. Si determinado país no es capaz de garantizar la soberanía económica, entonces tampoco hará posible la soberanía nacional, y sin soberanía nacional la integración relativa del desarrollo capitalista corre riesgo.

Para ilustrar esa interdependencia destacaremos algunos elementos básicos: cuando hablamos de soberanía económica nos referimos a la capacidad de garantizar la reproducción del proceso de acumulación capitalista, esto es, la manera como se integran y reproducen los circuitos de la actividad económica. La primera interrelación con la soberanía nacional proviene de que esa integración y reproducción de la actividad económica se desarrolla en un determinado espacio territorial, que no es otro que el territorio nacional. Así que una de las dimensiones centrales de la soberanía económica —el territorio— lo es también del concepto de soberanía nacional.

Pero en la caracterización de la soberanía económica no sólo nos interesa el territorio en el cual se desarrolla ese proceso de acumulación capitalista, sino también las instituciones a través de las cuales se toman las decisiones sobre política económica, que son aquellas a través de las cuales se ejerce el poder, y que en su conjunto constituyen el Estado nacional. Si a estas dimensiones de la categoría de soberanía nacional incorporamos la económica, nos queda claro que soberanía económica y soberanía nacional constituyen categorías y fenómenos que se encuentran estrechamente imbricados.

Por otro lado, ambos conceptos de soberanía están determinados por la historia, debido al mayor o menor grado de interdependencia entre el conjunto de las naciones, y dependerá con toda precisión de la etapa histórica de que se trate. Sin embargo, esos diversos grados de interdependencia *no pueden menoscabar la*

autonomía del Estado para afirmar su decisión sobre metas, propósitos, objetivos, y medios para conseguirlos.

De esta manera caracterizaremos la actual etapa de globalización como el grado más alto en la interdependencia de las naciones en su desarrollo histórico, pero también como una etapa que, por supuesto, no partió de cero y que, por lo tanto, es relativa. Baste pensar en el descubrimiento y la conquista de América, que en su momento significó un salto para el proceso de expansión del mercado mundial.

Si la globalización no es un hecho inédito, lo que sí constituye algo nuevo son los medios a través de los cuales esa interdependencia se establece, entre los que destacan la eliminación de la distancia y el tiempo para la transferencia del capital financiero gracias a la revolución informática, lo que significa un cambio cualitativo para la valoración del capital. Sin embargo, esta nueva determinación económica —entre otras— no va en detrimento del interés de los estados por resguardar su soberanía, lo único que cambia es la manera como esa soberanía nacional se consolida.

Ahora volvamos a la caracterización de la soberanía nacional de acuerdo con la capacidad de autodeterminación, para subrayar que mientras existan los Estados-nación en el planeta, el concepto de soberanía seguirá vigente. Quizá hacia el año 3000, o antes, las naciones ya no existan y el globo terráqueo sea una unidad política, entonces el concepto de soberanía será un concepto hueco, ya que no habrá realidades nacionales que le den sustento, si es que este fenómeno del Estado Mundial total llega a hacerse realidad algún día. Lo cierto es que mientras el Estado-nación exista como forma de organización política donde se expresa la legitimidad de la existencia de un país, el concepto no sólo mantendrá su vigencia sino que su defensa será determinante para la viabilidad de los países como naciones independientes, para la conservación de su unidad territorial y su independencia política.

Hasta aquí hemos avanzado la reflexión sobre los conceptos de soberanía económica y soberanía nacional, así como sobre la interdependencia de ambos. En esta parte introductoria toca ahora establecer la relación entre esos conceptos con el de *seguridad*

nacional. Si, como establecimos, la soberanía nacional abarca las tres dimensiones que corresponden a la integración de un proceso económico, a la conservación de un espacio territorial que despliega ese proceso, y al espacio político del Estado donde se toman las decisiones, entonces la tesis que propongo sobre el tema es: si existe control nacional relativo de los recursos estratégicos para el desarrollo, si este proceso económico no está subordinado al exterior, y si el proceso económico que se compone de los circuitos de producción y de consumo tiene la capacidad de integrar a las grandes masas de la población, entonces se habrán creado las condiciones para garantizar la soberanía económica. Para que esas condiciones, además, garanticen la capacidad de autodeterminación frente al exterior, esto es, para que soberanía económica se traduzca también en soberanía nacional, la fortaleza del Estado-nación habrá de expresarse en decisiones consensadas por la vía y fundadas en el régimen de derecho.

La ausencia de alguno de esos elementos y funciones incide en el deterioro de la soberanía económica y de la soberanía nacional, dada la estrecha relación que existe entre ambas. Si el desempeño de la economía nacional registra alguna de esas ausencias, entonces la seguridad nacional (SN) se va a confundir con la seguridad de Estado (SE) y con la seguridad pública (SP), que son distintas. Existen diversas definiciones de seguridad nacional. José Luis Piñeyro la define como: "una situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado".³ Como se observa, la definición de Piñeyro subraya la necesidad de la legitimidad social del Estado de acuerdo con la definición de soberanía económica que hemos establecido como integración entre los circuitos de producción y consumo. Es innegable que la seguridad nacional se garantiza cuando el Estado actúa como representante de los intereses sociales y nacionales, a manera de refrendar cotidianamente que la soberanía nacional, como lo establece el artículo 39 de la Consti-

³ Véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, núm. 166, octubre-diciembre de 2001.

tución de los Estados Unidos Mexicanos, "reside esencial y originariamente en el pueblo". Cuando ese precepto deja de tener observancia, la SN se confunde con la SE o con la SP, y con ello se desarrolla una política riesgosa para la salud republicana que implica la intervención de las fuerzas armadas en tareas que por su rango institucional no le corresponden.

Para desarrollar esta tesis, es necesario precisar las características del proceso económico que hacen posible la soberanía económica. Decíamos, en primer término, control sobre los recursos estratégicos para el desarrollo nacional, que son aquellos cuya contribución a la producción de riqueza nacional fortalecen simultáneamente la soberanía frente al exterior porque permiten un desarrollo sustentable, aumentan la capacidad competitiva y la identidad nacional. Por su importancia para el desarrollo sustentable, entre los recursos estratégicos se encuentran los energéticos, entre los que destaca el petróleo, pero también los alimentos. Otro recurso estratégico es el desarrollo científico y tecnológico, porque además de permitir un desarrollo sustentable también potencia la capacidad competitiva. Y como recurso estratégico es necesario considerar también a la educación, que además de desarrollar la identidad nacional, fenómeno fundamental para la afirmación de valores frente al exterior (entre los que se encuentra, por supuesto, la tolerancia) y de valores democráticos, es también sustento de capacidades competitivas, de aquellas que agregan valor al proceso productivo y no solamente se basan en aumentos de volúmenes de producción.⁴

El carácter estratégico de los recursos depende también de la etapa histórica que se analice; en este momento el petróleo es un recurso estratégico, quizá en el futuro, cuando se haga rentable la producción de energía por otros medios, el petróleo pierda ese carácter. Pero mientras no haya cambios científicos y tecnológicos que hagan posible esa sustitución de manera masiva, el petróleo continuará siendo un recurso estratégico, y el control sobre el mismo un motivo poderoso para el estallamiento de conflictos

⁴ Véase Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Argentina, Vergara, 1993.

bélicos. O al menos de presiones externas para dirigir el uso y la apropiación directa o indirecta del mismo.

Es evidente que la capacidad de ejercer la soberanía nacional a la hora de determinar metas, objetivos y maneras de alcanzarlos, será mayor si el país ha garantizado el control de sus recursos estratégicos y si ha tomado medidas para conservarlos y desarrollarlos.

Por otro lado, para garantizar la soberanía económica es necesario también que el proceso de reproducción económica sea de tal naturaleza que, en la medida en que se genera la oferta de bienes y servicios, la sociedad tenga capacidad de integrarse al circuito económico mediante el mercado y el consumo. De ahí que definamos el mercado interno como el espacio de encuentro social entre productores y consumidores. A mayor desarrollo del mercado interno, mayor será la integración social y, al contrario, el deterioro del mismo conlleva la profundización de los abismos sociales y con ello el debilitamiento de las fuentes de legitimidad del Estado.

No ha sido el caso de la experiencia de desarrollo de los países de América Latina, en contraste con las economías con un alto grado de industrialización. Mientras para éstas la expansión de la producción ha ido acompañada de la integración masiva de los consumidores mediante la expansión del mercado interno —basada por supuesto en el crecimiento salarial, el empleo y una distribución relativamente equitativa del ingreso—, para los primeros la alta estratificación del mercado, originada por la fuerte concentración del ingreso, los raquíuticos salarios y la acumulación en el déficit de empleos, se ha correspondido con una estructura económica con un alto grado de heterogeneidad.

Pensemos en un país desarrollado que tiene el control de sus recursos estratégicos, que tiene capacidad de tomar decisiones sin estar subordinado a los intereses del exterior, y además integra las masas de la población a los beneficios de la expansión económica. Aunado a esto, el ejercicio del poder público se da en el espacio de un Estado constituido conforme a derecho y en la aplicación del mismo, y legitimado con el consenso social de la población. En un Estado ideal como el descrito, la única fun-

ción que tendrían las fuerzas armadas sería la defensa del territorio nacional frente a agresiones del extranjero o la coadyuvancia con la sociedad para resolver desastres naturales. Nada más. Entonces se preservaría a las fuerzas armadas para la salvaguarda del interés nacional ante cualquier amenaza bélica del exterior, sea de un país o de una fuerza externa. Cuando no se dan esas condiciones, entonces la SN se confunde con la SE y con la seguridad pública.

Cuando son las fuerzas armadas las que intervienen para controlar los estallidos sociales que se originan en un proceso económico excluyente, se está recurriendo más que a una razón de SN a una razón de SE, de un Estado que por lo demás no es representativo del interés del conjunto de toda la sociedad. Cuando al diseñar y aplicar la política económica prevalecen los intereses nacional y social por encima de los intereses particulares de los grupos que ejercen el poder, los conflictos sociales difícilmente llegarán a manifestarse de forma violenta. En el momento en que el Estado se aleja de esos objetivos, y en tanto goza del monopolio legítimo de la violencia, los conflictos sociales tratarán de controlarse por medio de la fuerza pública, misma que entra para preservar una razón de Estado que se confunde con una razón de seguridad nacional.

Veamos ahora, de manera sucinta, dos etapas del desarrollo económico de México que ilustran la manera como las estrategias y las políticas económicas se han expresado en la esfera de la soberanía.

LA SOBERANÍA, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO

El control de los recursos estratégicos, la inserción en el mercado mundial con relativa autonomía para la toma de decisiones en política económica, y la integración de los circuitos de producción y consumo son las dimensiones necesarias, pero no suficientes, para que la soberanía económica y la soberanía nacional se fortalezcan. Además de estas condiciones, hemos planteado que

ese sustrato económico se expresa y reproduce en el ámbito del Estado y del territorio nacional.

Estamos, pues, frente al imbricado proceso de la economía y de la política. Una economía sólida dará sustento a un Estado con capacidad para tomar las decisiones frente al exterior con la autonomía relativa a la etapa histórica de que se trate, pero esa economía sólida será a su vez expresión de la existencia de un Estado legítimo en términos sociales y políticos. La economía, como proceso de predominio social, requiere de la política para procesar las decisiones sobre el proyecto y estrategia económica que el Estado ponga en marcha. A mayor consenso social en torno a ese proyecto y esa estrategia, mayor estabilidad habrá de encontrar el desarrollo económico de un país.

Si la política económica como política de Estado es la expresión de un pacto social, entonces la reproducción del proceso de acumulación se dará en los marcos de la estabilidad y la paz sociales; si, por el contrario, esa política económica se aplica a despecho de los intereses de las grandes mayorías, será difícil que se concilie la estabilidad económica y la estabilidad política; con dificultad también se fortalecerá la soberanía nacional y los problemas de ingobernabilidad latente o explícita serán la base para que en el uso legítimo de la violencia, el Estado utilice no sólo a la fuerza pública, sino también a las fuerzas armadas para garantizar el orden público.

La experiencia histórica del desarrollo económico de México nos ofrece dos etapas muy definidas que nos permiten ilustrar las mutuas determinaciones entre soberanía y seguridad nacional. Me refiero a los periodos que van de 1950 a 1982 y de entonces a la actualidad. Sin lugar a dudas, corresponden al llamado modelo de desarrollo estabilizador y a la política neoliberal, respectivamente.

UN MODELO DE CRECIMIENTO SUFICIENTE, ESTABLE E INCLUYENTE

El largo periodo del desarrollo estabilizador mexicano fue posible gracias al pacto social que fundó el Estado-nación constituido a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas. La expresión jurídica de ese pacto se encontraba plasmada en la Constitución de 1917. La propiedad originaria de la nación sobre los recursos naturales (artículo 27), el reconocimiento de la desigualdad en la relación capital-trabajo y entonces la obligación del Estado para tutelar el derecho del más débil (artículo 123), y la obligación del Estado de impartir educación laica y gratuita, dibujaron con nitidez las bases de un pacto social que habría de otorgar larga estabilidad política y económica al país.⁵

Otorgar a la propiedad las modalidades que dicte el interés nacional y social a través del artículo 27, sin duda puso en manos del Estado un instrumento invaluable para consolidar un proyecto de nación con fortaleza frente al exterior y con la capacidad de apoyar e impulsar el desarrollo económico nacional. Aplicar un marco jurídico a la relación capital-trabajo que garantizara la estabilidad de empleo, la suficiencia del salario y otros derechos sociales, sin duda fortaleció al sindicalismo oficial corporativo, pero también fue un medio para el mejoramiento social de los asalariados. Impartir educación laica y gratuita no sólo calificó a la futura mano de obra, sino que otorgó al Estado un poderoso medio de control ideológico para mantener su legitimidad y también para desarrollar la cultura e identidad nacional, valores muy necesarios para la reafirmación de la soberanía frente al exterior.

Existe una amplia discusión en torno al periodo de desarrollo estabilizador. Hay quienes lo ubican de 1950 a 1962, otros lo llevan hasta 1976, y otros más que lo prolongan hasta 1982. Dicha periodización depende de las variables que se privilegien para su definición. Quienes destacan de manera unánime las altas tasas de crecimiento del PIB con estabilidad de precios y estabilidad

⁵ Véase Rosa Albina Garavito Elías, "La Constitución de 1917 de cara al siglo XXI", en *La Constitución y el futuro*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1992.

cambiaría, limitan dicho periodo hasta 1962; para quienes soslayan las tensiones inflacionarias que se registraron a partir de 1962 y que concluyeron con la devaluación del tipo de cambio después de haberse mantenido estable por 22 años, el periodo se cierra en 1976; y, por último, para quienes sólo privilegian las altas tasas de crecimiento, dicha etapa podría llevarse hasta 1982.

No es materia de la reflexión que hoy hacemos profundizar en el análisis de las diversas maneras de medir el alcance de esa experiencia de desarrollo en México. Para los propósitos de este ensayo baste saber que a partir de 1950 México registró altas tasas de crecimiento en el PIB, por encima de la tasa de crecimiento demográfico, lo que significó una ganancia neta en términos de bienestar social.

Esa larga experiencia de crecimiento, con estabilidad y distribución de los beneficios que se derivaban del mismo, se conoce también como "milagro económico mexicano". Sin lugar a dudas, crecer de manera sostenida a tasas de 6% en el PIB, de 3.5% en el producto per cápita en el periodo de 1950 a 1981, aunado a largos años de estabilidad cambiaria (1954-1976), fue una experiencia inédita para América Latina.⁶ La explicación de ese milagro está relacionada, de manera estrecha, con las tres dimensiones que hemos otorgado al concepto de soberanía nacional.

CONTROL DE LOS RECURSOS ESTRATÉGICOS

El llamado "milagro económico mexicano", no se entendería sin la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de expropiar el petróleo en 1938, ni se explicaría sin la política de reparto agrario de ese sexenio que fue, en números redondos, de 18 millones de hectáreas, más del doble del reparto de tierras acumulado a partir del mandato del presidente Venustiano Carranza.⁷ Petróleo y

⁶ Véase Enrique Cárdenas, "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro", *México, transición económica y comercio exterior*, México, Bancomext y FCE, 1999.

⁷ Tomado de Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, 6ª ed., México, Siglo XXI, 1975, p. 46, cuadro 2-7.

tierra fueron los dos factores determinantes para definir las condiciones materiales del proceso económico a favor del desarrollo nacional. La expropiación petrolera permitió al Estado mexicano disponer de la renta de la que antes se apropiaban los inversionistas extranjeros y que utilizó para impulsar el desarrollo económico del país. La expansión económica no habría sido posible sin la disponibilidad de este recurso energético que, además, potenció el desarrollo de la industria eléctrica, que sería nacionalizada en 1960.

No fue menos importante el reparto agrario a pequeños propietarios y ejidatarios. La bandera zapatista de que la tierra es para quien la trabaja había encontrado oídos sordos entre los gobernantes, quienes hasta 1934 habían distribuido 3.9% de la superficie del país, porcentaje que se incrementó a 13% en el gobierno de Lázaro Cárdenas, y que llegó a 26.8% en el sexenio de López Mateos. La dotación masiva de tierras, sobre todo bajo la forma de tenencia ejidal en el sexenio cardenista, sin duda sería una de las claves para el despliegue del milagro económico a partir de 1950. Oferta oportuna de mano de obra, bajos salarios y suficientes bienes básicos para las nuevas masas urbanas, mercado para los productos industriales, mercado de materias primas y, por último pero muy importante, generación de divisas para la importación de maquinaria, fueron las cinco funciones que, de forma puntual, cumplió el sector agropecuario para el desarrollo industrial. Dichas funciones habían sido tipificadas en el modelo de Johnston y Mellor. De 1940 a 1967, el sector agropecuario mexicano las cumplió de manera oportuna.⁸

Sin la experiencia histórica de la Revolución mexicana y el posterior reparto agrario, sobre todo a ejidos, esa funcionalidad habría sido imposible. El reparto agrario cardenista estuvo destinado en esencia a los ejidatarios, de manera que de representar 13% de la tierra cultivable a inicios de ese sexenio, al finalizar alcanzaban 47% de la misma.⁹ Baste pensar que sin la organización ejidal la rentabilidad que habría exigido la inversión de los

⁸ Véase Bruce F. Johnston y John W. Mellor, "The role of agriculture in economic development", *American Economic Review*, vol. 51, núm. 4, septiembre de 1961.

⁹ Roger D. Hansen, *op. cit.*, p. 123.

propietarios privados en el campo habría presionado los precios de los productos básicos al alza, además de que este tipo de productos no necesariamente eran los más rentables. En tierras ejidales —en realidad del Estado—, dichos productos se encontraban bajo el régimen de los precios de garantía. Con la producción agropecuaria en manos de los ejidatarios se hizo prevalecer el interés social y nacional por encima del privado. El costo en términos de salud política fue el control corporativo de las masas de campesinos, y en términos económicos, su gradual empobrecimiento y abandono.

RELACIÓN DE INDEPENDENCIA CON EL EXTERIOR

La expropiación petrolera de 1938 había dado la pauta para reafirmar la ideología nacionalista emergida de la Revolución mexicana, mientras que la segunda Guerra Mundial había otorgado la posibilidad de desarrollar el incipiente sector industrial. La protección natural que otorgaba el conflicto bélico respecto a la competencia extranjera se fortaleció después con una política proteccionista a ultranza mediante la fijación de altos aranceles y el requisito de permisos previos de importación. El pujante sector agropecuario proveyó de las divisas para la compra de maquinaria que la expansión del sector industrial requería. Con las puertas cerradas a la inversión extranjera y con la capacidad de pago suficiente para las importaciones industriales, el país estableció una relación de independencia económica con el exterior. La contratación de deuda externa era marginal,¹⁰ en tanto la balanza comercial del sector primario fue superavitaria hasta 1965-1967, mientras que la política de fomento a la industria nacional mantenía cerradas las puertas a la inversión extranjera.

La relación económica con el exterior era sana. No es casual que después de la devaluación de 1954, el tipo de cambio se haya

¹⁰ El nivel de la deuda externa pública en 1965 fue de 2 088 millones de dólares, y para 1970 de 3 511 millones de dólares. Dato tomado de Bancomext, *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, 1971.

mantenido estable hasta 1976. Tampoco es casual la estabilidad de precios, de tasas de interés y la ausencia de endeudamiento externo. Esa relación con el exterior tenía su fundamento en un pujante sector agropecuario,¹¹ y dentro del mismo, en las tierras ejidales. Según un estudio de Salomón Eckstein, citado por Roger D. Hansen, "el minifundista es el más eficiente de todos los productores agrícolas mexicanos, seguido por los ejidatarios y los dueños de las grandes propiedades comerciales. En ese orden".¹²

A pesar de la ausencia de endeudamiento externo, de la estabilidad cambiaria, de la poca presencia de la inversión extranjera y de la negativa del gobierno a incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que en su conjunto eran elementos que proyectaban una imagen de autonomía relativa frente al exterior, lo cierto es que la economía ya había generado una fuerte dependencia de las divisas para importar los bienes que la industria nacional no era capaz de producir. Dentro de las causas de esa incapacidad estuvo no solamente el proteccionismo a ultranza que le permitió al sector industrial evadir los retos de la competencia internacional, sino también que la industria no pudo desarrollar las economías a escala propias de un proceso económico con fuerte integración de los consumidores en el ciclo económico. La vía de integrar de manera masiva a los consumidores al ciclo de la realización del valor ha estado presente en la experiencia de los viejos y nuevos países capitalistas desarrollados. Desde el punto de vista del productor, esa vía integradora permite abatir los costos unitarios de producción por la economía a escala, y con ello aumentar su competitividad frente al exterior. Es decir, la solidez de la economía se robustece. Por el contrario, los productores en países como México han debido estratificar su producción frente a la estrechez de un mercado segmentado. El aumento de precios al consumidor final como

¹¹ De 1940 a 1954 la tasa de crecimiento promedio anual de la productividad por persona ocupada en el sector primario fue de 3%, mientras que en el sector secundario fue de 2%. Dato tomado de José Ayala Espino, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982*, México, FCE y Semip, 1988, p. 290.

¹² R. D. Hansen, *op. cit.*, p. 87.

método para la expansión de la ganancia, y no el abatimiento de costos por producción en masa, hizo que la estructura industrial mexicana fuese lo bastante vulnerable frente al exterior y también muy dependiente de las divisas para importar los bienes intermedios y de capital que no participaron de la fase sustitutiva de importaciones.

INTEGRACIÓN SOCIAL DEL PROCESO PRODUCTIVO Y CONTROL CORPORATIVO

En el plano social, el desarrollo estabilizador estuvo marcado por una paradoja: hubo una integración creciente de las masas a los beneficios del crecimiento junto con un proceso de aguda concentración del ingreso. Quizá el mejor indicador de la integración entre producción y consumo sea la evolución del salario mínimo real, con un crecimiento ininterrumpido desde 1952 hasta 1977.¹³ Además, la tasa de crecimiento media anual del empleo de 1970 a 1981 fue de 4.1%.¹⁴ Ambos fenómenos llevaron a un crecimiento de la masa salarial de manera que la participación de los asalariados en el PIB pasó de 27.3% en 1950 a 36.7% en 1967.¹⁵ Por su parte, el gasto social en relación con la población económicamente activa creció de manera sostenida hasta representar 25% del salario directo en 1982. Además, es necesario subrayar que la expansión económica del país en ese periodo se dio de la mano de una fuerte movilidad social y de un crecimiento urbano también significativo, lo que implicó el aumento en dotación de servicios urbanos —vivienda, agua, electricidad, salud, educación— para importantes sectores de la población con un pasado campesino inmediato.

No obstante esta creciente integración de las masas a los beneficios del desarrollo estabilizador, la distribución del ingreso se

¹³ Augusto Bolívar, "Política y salarios", *El Cotidiano*, DCSH, UAM-A, núm. 7, julio-agosto de 1985.

¹⁴ Julio López, "El empleo durante las reformas", en Fernando Clavijo, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, FCE (Lecturas 92), 2000, p. 317.

¹⁵ Bancomext, *op. cit.*, p. 396.

concentró en pocas manos. De acuerdo con la información disponible de 1950 a 1963, 10% de la población de mayores ingresos mantuvo una participación de 49% de los ingresos totales, mientras que en el mismo periodo, 20% de la población de más bajos ingresos disminuyó su participación en el total de 5.1 a 4.1%.¹⁶

Que los parámetros de concentración del ingreso hayan aumentado a pesar del crecimiento del empleo, del gasto social y del salario se explica por el profundo rezago social del sector agropecuario y por la capacidad política del régimen para mantener la paz social a pesar de la inequidad del modelo. Esa capacidad de control estaba determinada por el corporativismo de las organizaciones sociales. La organización del PRI como partido de Estado tuvo la inteligencia de reproducir el mosaico social del país de la posrevolución. A cada sector social le correspondió un sector dentro del partido oficial, cuya burocracia gestionaba la distribución de los beneficios del Estado social a cambio de la legitimidad electoral y política que esas bases sociales organizadas desde las cúpulas otorgaban al régimen priista.

La reproducción de esa legitimidad empezó a encontrar sus límites en la exclusión de los campesinos pobres y en la insatisfacción política de sectores de trabajadores urbanos. Maestros, mineros, ferrocarrileros, médicos y electricistas se movilizaron para demandar mejores condiciones económicas y democráticas en sus organizaciones. Económicamente, fue paradigmática la agudización de la crisis del modelo cuando, a partir de enero de 1977, el salario mínimo inició un deterioro que a la fecha acumula 25 años y 80% de pérdida de su poder adquisitivo. La realidad del círculo virtuoso del crecimiento de la producción, apoyado en el crecimiento del mercado interno, requería para su fortalecimiento de reformas económicas que el régimen político no podía llevar adelante sin enfrentar el riesgo de menoscabar sus bases de legitimidad social.

Una de esas reformas necesarias, sin duda, consistía en empezar a abrir la economía a la competencia externa. La protección industrial había llevado al debilitamiento de la productividad, a la falta de

¹⁶ Ifigenia Martínez, "La distribución del ingreso", en *El perfil de México en 1980*, t. I, México, Siglo XXI, 1971, p. 37.

incentivos para las innovaciones tecnológicas. Garantizar un mercado cautivo a la industria terminó por vulnerar el crecimiento de ese sector. La apertura gradual y programada era necesaria a fin de que la industria se fortaleciera, sin embargo, haber iniciado la apertura desde que la industria empezó a mostrar signos de debilitamiento —fines de los sesentas— habría significado también romper el pacto del Estado con el sector empresarial y con el sindicalismo corporativo, y con ello el resquebrajamiento del consenso que esos sectores otorgaban al régimen.

Fue Raymond Vernon quien, en 1963 y con la publicación de su libro *El dilema del desarrollo económico de México*,¹⁷ alertó sobre los riesgos de continuar con la misma estrategia económica. Además de la apertura económica gradual a la inversión extranjera, Vernon recomendaba una reforma fiscal que permitiera el fortalecimiento de las finanzas públicas dada la ancestral baja carga fiscal de nuestro país.¹⁸ A pesar de los intentos en ese sentido, los grandes grupos empresariales tuvieron siempre el poder para disolver cualquier proyecto de esa naturaleza. La distribución del ingreso fue también una de las medidas dentro de las reformas económicas propuestas por Vernon, los estragos de los límites del mercado interno eran evidentes.

A pesar de que la pérdida de dinamismo económico —sobre todo del sector agropecuario— dejaba claro que el modelo de desarrollo estabilizador estaba llegando a su límite, el gobierno se mostró reacio a iniciar cualquier cambio en su política económica. El resultado de aplicar cualquiera de las reformas recomendadas por Vernon habría significado deteriorar su fuerte alianza con la clase empresarial y el sindicalismo oficial. Veinte años después, el gobierno en turno tomaría la decisión de iniciar un violento proceso de apertura económica. De forma tardía y en las peores condiciones.

¹⁷ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, 9ª ed., México, Diana.

¹⁸ Al respecto, el doctor Luis Aboites documenta con amplia solidez las vicisitudes de cincuenta años de historia de la fiscalidad del Estado mexicano en su interesante libro *Excepciones y privilegios. Modernidad tributaria y formación de la Nación en México 1922-1972*, México, El Colegio de México, en prensa.

LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR

La crisis del sector agropecuario de la que se tuvieron indicios en 1965-1967 con el registro del primer déficit en la balanza comercial de ese sector, colapsó una de las fuentes de financiamiento indispensables para el sector industrial. A partir de ahí empezó a crecer el déficit en la balanza de cuenta corriente, se iniciaron las primeras tensiones inflacionarias y el proceso de endeudamiento externo, factores que llevarían a la brusca devaluación del peso en 1976. De un endeudamiento público externo de 4 300 millones de dólares en 1970, se pasó a un monto de 19 600 millones de dólares en 1976. De un proceso de desarrollo económico financiado con ahorro interno, se pasó a la prolongación de una experiencia con base en fuentes de financiamiento perversas: el endeudamiento externo, el déficit fiscal, el derroche de la renta petrolera y el deterioro salarial.

No era fatal que así sucediera, la prioridad de un régimen antidemocrático por mantenerse en el poder prolongó la agonía económica disfrazada de populismo echeverrista (con el eslogan del "desarrollo compartido") y después del lopezportillista (con la convocatoria de "¡administraremos la abundancia!"). A partir de entonces la soberanía económica quedó herida de muerte para amenazar el control de los recursos estratégicos, hacer de la relación con el exterior una relación subordinada y profundizar los abismos sociales, dejando como cosa del pasado la experiencia de integrar el circuito de la producción al del consumo.

La experiencia exitosa del desarrollo estabilizador sin duda fortaleció la soberanía nacional frente al mundo externo. La política exterior de esa época se caracterizó por la reafirmación de los valores de la paz y la solidaridad con los pueblos en lucha. Desde el antecedente de la recepción del exilio español en la década de los treinta, pasando por el reconocimiento del gobierno cubano de Fidel Castro, el apoyo al exilio chileno de la década de los setenta y las iniciativas para la solución pacífica de los conflictos en Centroamérica, México desempeñó un papel de contrapeso muy importante en el área de América Latina respecto a la política impulsada por el gobierno de Estados Unidos. Sin duda, la

fuerza social y política que la Revolución de 1910 otorgó al Estado mexicano, en la etapa del régimen priista le dio un grado de autonomía relativa frente al exterior muy importante a la hora de las determinaciones sobre el proyecto nacional.

Sin embargo, el mismo debilitamiento del milagro económico mexicano, junto con el carácter bastante antidemocrático del régimen, llevaron de manera gradual a utilizar a las fuerzas armadas en la contención de los conflictos sociales internos que se sofocaron mediante la represión. Al inicio de este ensayo me referí a la participación del ejército en la masacre de Tlatelolco de 1968 por tratarse de un parteaguas histórico, sin embargo no era la primera vez que se registraba su participación para sofocar estallidos sociales: la huelga minera de Nueva Rosita en 1952, la huelga ferrocarrilera en 1957, la huelga de maestros en 1958, la huelga de los médicos en 1962, el movimiento estudiantil de 1966 en Morelia, Michoacán, y para terminar, Tlatelolco en 1968, nos hablan de los diversos episodios de un largo periodo de debilitamiento de la legitimidad social del Estado y junto con ello de un deterioro de sus bases soberanas. Después del movimiento estudiantil de 1968 vendría la guerra sucia de la década de los setenta contra la guerrilla urbana y rural que entonces proliferó en diversos estados de la República. Guerra sucia por los métodos ilegales que se utilizaron para el combate a los grupos opositores levantados en armas, guerra en la que, además de las fuerzas civiles de seguridad, también participaron las militares. La represión y no la solución a los conflictos sociales fue la vía que el autoritario régimen priista utilizó en ese periodo. A lo largo de todas esas persecuciones la razón de Estado y la preservación de un régimen político se colocaron como razones de seguridad nacional, para terminar por hacerla más vulnerable.

Ciertamente no sólo se habían deteriorado las bases económicas de la estrategia del desarrollo estabilizador, también las fuentes de legitimidad social y política del régimen priista se estaban agotando. Una combinación bastante peligrosa para la estabilidad política y la seguridad nacional.

EL NEOLIBERALISMO, RUPTURA DEL PACTO SOCIAL

Diciembre de 1982, fecha célebre en la que Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente de la República en medio de la profunda crisis de la deuda externa que había llegado a 80 000 millones de dólares y a representar 34% del PIB, una inflación a diciembre de 100%, con el antecedente de la moratoria de tres meses de pagos del principal en agosto de ese año.¹⁹ A esa violenta crisis habían conducido las políticas económicas de los dos sexenios anteriores, en cuyo centro estuvo la prioridad de mantener las tradicionales fuentes de legitimidad del régimen priista para prolongar su mandato autoritario a costa de hacer cada día más vulnerable el sistema económico.

Para el caso del sector agropecuario, su abandono se hizo evidente no sólo respecto de la disminución de recursos públicos, sino también en la privatización silenciosa de las tierras ejidales mediante la figura del rentismo. La extensión de la propiedad privada en el campo, disfrazada de esa y otras figuras, trajo como consecuencia la caída de la producción de bienes agrícolas básicos y el aumento de bienes más rentables para la inversión privada, mientras que el descenso de recursos en apoyo al campo terminó por generar un declive en su producción y exportaciones; de manera que la funcionalidad de ese sector que le había permitido transferir de modo puntual sus excedentes de valor al financiamiento del sector industrial terminó por extinguirse.

Con el deterioro de esa riquísima fuente de financiamiento para el desarrollo industrial, pronto se manifestaron presiones inflacionarias, aumentos del déficit de la balanza comercial y público, aumento de la contratación de deuda externa y de las tasas de interés. El *boom* petrolero de la segunda mitad de los setenta —que concluyó en 1981—, junto con la abundante oferta de préstamos externos, llevó a derrochar la renta petrolera y a contratar deuda de manera exponencial. Las condiciones del mercado petrolero y de la economía internacional cambiaron de manera brusca y, de la noche a la mañana, el gobierno de México enfrentó la

¹⁹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 75.

ineludible situación de insolvencia con la declaración de moratoria en 1982 y de suspensión técnica de pagos en enero de 1983.

A partir de entonces se inauguraron las llamadas políticas de estabilización y de cambio estructural que han rediseñado el conjunto de las relaciones económicas a lo largo del país, y que van desde el significado del papel del Estado en la economía hasta la inserción de ésta en el concierto internacional. Todas y cada una de esas medidas, inspiradas e incluso aplicadas antes de la promulgación del Consenso de Washington (1989), han llevado a una significativa pérdida de soberanía económica y de soberanía nacional, con lo que no se han restablecido las condiciones de un crecimiento económico estable y social incluyente. En medio de la dramática crisis de la deuda externa de 1982, se aplicó el Fideicomiso para la cobertura de riesgos cambiarios (Ficorca), un programa que posibilitó el pago en pesos de la deuda externa de las grandes empresas privadas con el apoyo en dólares del gobierno. Así, las políticas de estabilización se inauguran con un gran subsidio al capital privado, que tampoco sería el último, mientras pregonaban el fin de las políticas de subsidio.

Si analizamos con detenimiento la realidad del significado de las medidas de las políticas de estabilización y de cambio estructural que se inauguraron durante el gobierno de Miguel de la Madrid y que continúan hasta ahora, en el autollamado "gobierno del cambio" de Vicente Fox, queda muy claro que su estrategia tiene como base la consigna tatcheriana de "recuperemos la ganancia". Además, las políticas recomendadas por el FMI y el BM están comprometidas por el gobierno de México a través de las diversas cartas de intención, de hecho, han expresado la estrategia del gran capital para recuperar la caída de la tasa de ganancia, ciclo que inició a mediados de los setenta.²⁰ De ahí que la llamada política neoliberal, implantada a partir de 1982, haya significado una brusca ruptura del pacto social en el que estaba inmerso el modelo de desarrollo estabilizador, razón por la cual

²⁰ Una interesante ilustración de la caída de la tasa de ganancia industrial en México se encuentra en el análisis realizado por Abelardo Mariña y Jaime González en su artículo "Reestructuración de salarios en la industria manufacturera, 1982-1991", publicado en *Economía, Teoría y Práctica*, nueva época, número 4, UAM, 1995.

se puso en riesgo tanto la seguridad nacional, como la institucionalidad de las fuerzas armadas.

LA AUSTERIDAD DEL GASTO PÚBLICO

En 1982 el déficit público llegó a representar 17% del PIB, mientras que el gasto público alcanzó 22% del PIB. Los compromisos contraídos con el FMI y el Banco Mundial, a fin de lograr los apoyos necesarios para el regreso al mercado de capitales internacionales, llevaron al gobierno de México a contraer el gasto público para llevarlo a 15% del PIB y a disminuir el déficit público hasta cero. El costo de dicha austeridad se cargó a las espaldas de los trabajadores vía la caída del empleo público, de los salarios de los burócratas —no de los altos funcionarios, por supuesto—, y del gasto social que en términos per cápita (a pesos de 1993) cayó 72.5% de 1981 a 1989, para recuperar casi el mismo nivel 10 años después.²¹ Mientras el gasto programable se contrajo, el gasto no programable que incluye el pago de los servicios financieros de la deuda pública interna y externa creció hasta representar 60% del gasto total.

El deterioro del gasto público se reseña de forma rápida mediante estos indicadores. Es más complicado evidenciar el costo social de esta decisión. Al respecto habría que contabilizar la deuda social que se ha acumulado por el deterioro del gasto social para educación, salud, alimentación y vivienda cuyo significado va más allá de la pérdida de bienestar social que tanto degrada el futuro de las nuevas generaciones. El cálculo realizado por Rino Torres,²² estima esa deuda social en 1 000 295 989 millones de pesos de 1999, esto es 27.5% del PIB de ese año. Esa cifra es el monto de recursos que el gobierno dejó de invertir en gasto social de 1981 a 1999. El cálculo se realizó tomando como referencia 1981, año en que se ejerció el gasto social per cápita más alto. Las proyecciones continúan: bajo el supuesto de un crecimiento de 5% anual del PIB, una tasa de crecimen-

²¹ Rino Torres, "Notas sobre algunos aspectos de la política social del gobierno mexicano", *Documento de Trabajo*, Área de Economía del CPRO, Senado de la República, LVII Legislatura, 27 de septiembre de 1999, 8 p.

²² *Ibid.*

to demográfico descendente, y con un gasto social de 9.5% del PIB, se necesitarían 10 años (2009) para recuperar el rezago acumulado respecto a 1981. Haciendo un recuento, son 28 años de estancamiento respecto a las necesidades reales de la población. Pero, atención, es necesario ampliar el plazo y recordar que el crecimiento promedio anual del PIB de los últimos tres años no es ni 20% del supuesto utilizado por esta proyección.

Llevados los fríos números a la realidad, constataremos que la llamada "generación de la crisis" ha visto obstaculizado su acceso a una educación superior pública, incluso de menor calidad; que millones de personas han caído por debajo de la curva de extrema pobreza, y que existe otro amplio sector que, sin estar dentro de la población objetivo de los programas dedicados a la asistencia de esa extrema pobreza, ha debido emigrar a las ciudades o a Estados Unidos, dedicarse a la delincuencia profesional u ocasional, o al mercado negro de trabajo que es la economía informal (56% de la PEA, según datos de INEGI).

Veamos qué ha pasado con la migración. Las estadísticas históricas de este fenómeno nos dicen que entre 1910 y 1930 la tasa de migración aumentó de 1.44 a 3.73%, de manera que una forma de protegerse de las consecuencias del conflicto armado de 1910 fue que la población migrante se multiplicó poco más de tres veces en relación con la población total. A partir de la década de los cuarenta, esa tasa disminuye a 1.88% y cae a su nivel más bajo en 1960 (1.62%), y durante la década de los setenta inicia una recuperación que no se había detenido en 1997, cuando alcanzó 7.75%.²³ Así ha respondido la población al agotamiento del desarrollo estabilizador y a la política excluyente aplicada a partir de 1982. De cada cien mexicanos que nacen, ocho emigrarán, y esta tasa promedio nacional se eleva mucho más en entidades federativas que sin lugar a dudas son zonas de expulsión, como Oaxaca, Zacatecas, Jalisco, Puebla y Guanajuato.

La migración creciente hacia EUA ha funcionado como válvula reguladora para un mercado de trabajo nacional que, según nues-

²³ Juan Moreno, "Compendio estadístico sobre migración", *Documento de trabajo*, enero de 2000, Área Económica del GPPRD en el Senado, LVII Legislatura.

tros cálculos, ha acumulado un déficit de más de doce millones de puestos de trabajo durante los últimos 20 años. También ha significado un apoyo relevante a la economía nacional por el monto de las remesas familiares que anualmente envían nuestros connacionales radicados en ese país: casi 11 000 millones de dólares en 2002. Esa alta dependencia de la oferta de trabajo de EUA también ha minado nuestra soberanía nacional. EUA ha sellado la frontera sur mediante una política antimigrante criminal que ha costado la vida a más de 2 000 personas a partir de 1994, cuando se inauguró la Operación Guardián. Esta violación masiva al derecho humano más elemental que es el derecho a la vida sólo ha motivado memorandos del gobierno de México al de EUA, pero nunca la exigencia de suspenderla. Tampoco de parte del gobierno de Fox, que en su primer año de gobierno logró incluir en la agenda bilateral de ambos gobiernos el tema migratorio, y menos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando el tema ha sido relegado y la frontera más vigilada.

Pero los costos de disminuir el gasto público no se cristalizan sólo a través de la caída del gasto social, sino también con la reducción de la inversión pública. Dicha caída ha afectado el mantenimiento y la expansión de proyectos para la explotación, como por ejemplo el de los energéticos. Para el caso del petróleo, el desmantelamiento de la industria petroquímica nos está condenando a ser eternos exportadores de crudo —mientras las reservas de este recurso no renovable no se agoten, por supuesto— y el desarrollo de su refinación está a la espera de un cambio al marco jurídico legal que otorgue mayor certidumbre jurídica y control a la inversión privada, sobre todo a la extranjera.

A la espera de lograr los cambios legales y constitucionales que permitan el control de la inversión privada en la explotación de los energéticos, los gobierno de Zedillo y Fox han estado contratando deuda con inversionistas privados para el financiamiento de proyectos tanto de Pemex como de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Me refiero a los *Pidiregas* (Programas de inversión con registro diferido en el gasto), cuya modalidad implica que mientras la inversión privada ejercida bajo esa figura no reclame el pago de sus dividendos, la deuda que de hecho se ha

contratado no se registra como tal. Así, los Pidiregas se han convertido en parte significativa de la deuda escondida.²⁴

A todas luces la opción de compensar la caída de la inversión pública en sectores estratégicos con la modalidad de los Pidiregas constituye un menoscabo a la soberanía económica y nacional, debido a que el Estado registra una pérdida de control de los recursos estratégicos para apuntalar el desarrollo económico.

*DESREGULACIÓN DE LOS MERCADOS,
MENOS EL LABORAL*

Dentro de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), la desregulación de los mercados es uno de los temas centrales. Para contar con el apoyo de esos organismos financieros internacionales, el gobierno de México acató gustoso esa y todas las políticas del FMI y del BM; eliminó subsidios, controles y regulaciones de precios, desreguló el funcionamiento del sector bancario y financiero. El libre juego de las fuerzas del mercado se enseñoreó de la economía y sólo un sector continuó bajo férreo control: el laboral, para el que se fijaron los topes salariales en función de la inflación esperada a partir de 1984. La inflación observada hasta el año 2000 estuvo siempre por encima de la esperada, así que los salarios mínimos acumularon una pérdida de 80% del valor de su poder adquisitivo en relación con el punto histórico más alto (enero de 1977).

Debido a la funcionalidad del salario mínimo como salario base para el proceso de acumulación de capital, el comportamiento del resto de las remuneraciones —de manera importante el salario medio industrial— ha acompañado la trayectoria de esa percepción legal, de manera que aún en las etapas de recupera-

²⁴ A febrero de 2000, la deuda acumulada por concepto de Pidiregas ascendía a 380 000 millones de pesos, esto es, 8% del PIB. Estos incrementos de deuda impactan por supuesto el déficit público, sin embargo, la modalidad de ese financiamiento les permite mantenerlos como deuda escondida y aparentar un déficit público más bajo. Véase, Rosa A. Garavito, "El continuismo económico de Vicente Fox", *El Cotidiano*, DESH, UAM-A, año 17, enero-febrero de 2001.

ción el ingreso de los trabajadores se ha visto presionado a la baja por el ancla del salario mínimo.²⁵

Al ciclo de deterioro salarial que se inicia a lo largo de enero de 1977 (apenas se estanca a partir del año 2000), al crecimiento en el déficit de creación de empleos y a la expansión de la economía informal, se suma la agudización de la concentración del ingreso en el periodo de las políticas de ajuste. Sin lugar a dudas, el 10% de la población con ingresos más altos recibía en 1984 32.79% del ingreso total, y el 10% de la población de más bajos ingresos apenas 1.71%. Para el año 2000 esos indicadores fueron 38.69 y 1.85%, respectivamente. Asimismo, para 1984 el 20% de la población más rica retuvo 49.53% del ingreso y el 20% más pobre 4.82%, mientras que para el año 2000 estas cifras fueron 54.77 y 4.49%, individualmente. Los datos sobre la creciente inequidad respecto a la distribución del ingreso son elocuentes.²⁶

Esta cadena de fenómenos ha determinado una caída significativa del mercado interno durante el periodo de la estrategia neoliberal, y con ello un nuevo funcionamiento del proceso de acumulación capitalista con el que el mercado externo es el principal pivote para la realización del valor. En otras palabras, ese proceso de acumulación ya no completa su ciclo en el territorio nacional, sino vía el mercado externo, lo cual hace más dependiente a la economía nacional de los ciclos de la economía internacional, y en particular de la estadounidense, de manera que la posibilidad de fijar con relativa autonomía un proyecto nacional con metas, objetivos y medios para conseguirlo, cada vez se debilita más y junto con ello la soberanía nacional.

LAS PRIVATIZACIONES

El Estado, durante 1982, fue dueño de 1 155 empresas paraestatales que abarcaban desde Pemex y el entonces recién nacionalizado

²⁵ Véase la gráfica de dispersión salarial que aparece en el trabajo de Hilda Rosario Dávila Ibáñez, "Distribución del ingreso en México, 1984-1996", en Diana Villarreal, *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-X y Porrúa, 2000, p. 316.

²⁶ Véase INEGI, ENICH de los años respectivos.

sistema bancario, hasta fábricas de vajillas (Ánfora) y bicicletas (Cóndor). Con todo acierto, el Estado mexicano se había convertido en un Estado obeso —como lo calificó el gobierno de Miguel de la Madrid— y era necesario someterlo a un régimen de adelgazamiento. Así se inició un rápido proceso de desincorporación, liquidación y venta de dichas empresas, cuyo saldo es que hoy las empresas paraestatales suman apenas 214.

La ideología del nuevo modelo económico sostiene —al mejor estilo tatcheriano y reaganiano— que ante la disyuntiva de escoger entre más Estado o más mercado, la mejor opción será siempre más mercado. Un típico argumento del fundamentalismo económico neoliberal, pues la razón y el sentido común establecen que tal disyuntiva no existe y que la mejor opción para el buen funcionamiento económico es que, de acuerdo con el periodo y a la situación concreta de cada país, habrá que consolidar tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como se requiera.

Pero los liberales al frente de los diversos gobiernos no han estado para escuchar razones, sino para defender tesis, aunque los resultados de sus políticas vayan a contrapelo de la solidez económica. Fue así como el inicio del proceso de privatización, que a no dudar pudo coadyuvar a sanear finanzas públicas y a eliminar los excesos de participación del Estado, se convirtió en un rentable espacio de acumulación para el capital privado, sin proceso alguno de supervisión política o social. Fueron connotados los casos de paraestatales que el Estado pasó de números rojos a números negros para luego venderlas a precios de remate, mediante procesos donde la filtración de información privilegiada se convirtió en una fuente de acumulación originaria para la nueva clase empresarial del neoliberalismo.

La falta de observancia de las leyes del mercado para estos procesos de desincorporación ha llevado a discutir la justeza de calificar al modelo como neoliberal. Sin embargo, a lo largo de este ensayo lo utilizo para denominar una estrategia económica que ha tenido en el centro de sus objetivos la ampliación de los espacios de valoración del capital privado a expensas de la propiedad pública y social, inspirados en las teorías del siglo XIX que reducían la función del Estado a simple guardián del orden público.

La política de privatización no sólo ha servido para reducir el gasto público y ofrecer nuevas alternativas al inversionista privado, además ha echado por la borda un instrumento importante para que el Estado ejerza la rectoría sobre el desarrollo nacional, obligación elevada a rango constitucional (artículo 25) de manera paradójica, a la sombra de diciembre de 1982, cuando el gobierno de De la Madrid inauguraba la era de la política neoliberal en México. Si bien la Constitución vigente establece el régimen de economía mixta que prefigura la participación del Estado en áreas estratégicas y prioritarias, y de los sectores privados y social para el resto de la áreas, lo cierto es que ese régimen de economía mixta, que estuvo en la base del modelo de desarrollo estabilizador y que además fue la plataforma adecuada para amalgamar voluntades en torno al pacto social, se desmanteló para colocar como motor del crecimiento y protagonista fundamental de la dinámica económica al sector privado, al nacional y al extranjero, con cada vez mayor preponderancia de este último.

Para el fortalecimiento de la soberanía y la seguridad nacionales, ese proceso de desincorporación ha resultado en menoscabo de ambas. Con ello no estoy afirmando que el Estado obeso sea lo más adecuado para la solidez económica del país, pero el hecho de que la venta y desincorporación de paraestatales se haya dado de manera indiscriminada ha llevado a debilitar su capacidad de cumplir con la obligación constitucional de ser el rector del desarrollo nacional. Por su parte, el desmantelamiento de la economía mixta ha dejado sin contrapesos al sector privado, a pesar de que es muy difícil que el interés privado que mueve a sus inversiones sea coincidente con el interés social y el nacional. Debilitar la capacidad del Estado para imprimir el rumbo necesario a la economía, vulnera la soberanía económica y la soberanía nacional debido a que quedan a merced de los intereses particulares. Ésa es parte de la historia reciente de la política económica en México.

Como si el daño a la soberanía fuese poco, debemos sumarle todavía los costos sociales que ha generado un proceso de privatización que no ha aplicado con esmero las leyes del mercado —ésas que dice defender— o que al momento no ha realizado

la supervisión necesaria para la observancia de la legalidad. Para el primer caso, salta a la vista el fracaso de la privatización de las carreteras y de las concesiones para su construcción que, entre otras cosas, no exigieron para su aprobación los estudios de factibilidad necesarios. Así, y a la vuelta de pocos años, el gobierno hubo de rescatar a los fracasados inversionistas privados con recursos públicos, rescate que terminó abultando el monto de pasivos del Fobaproa que se convirtieron en deuda pública legalizada por el Congreso de la Unión con los votos del PRI y del PAN en diciembre de 1998.

Por su parte, la privatización bancaria de 1989-1990, junto con la desregulación del sistema bancario y financiero, hizo que los bancos mexicanos realizaran un jugoso negocio gracias al amplísimo margen de intermediación (diferencia entre la tasa de interés activa y pasiva) que les permitió registrar la más alta rentabilidad bancaria.²⁷ El auge crediticio de principios de los noventa pronto se convirtió en un crecimiento inusitado de la cartera vencida. A ello concurrió un entorno económico que se precipitó con la crisis de diciembre de 1994 y la falta de supervisión adecuada al otorgamiento de créditos, sobre todo a los grandes deudores, de los que en muchos casos resultaron ser los accionistas de los mismos bancos. De forma furtiva el gobierno de Zedillo inició un silencioso rescate bancario, que terminó por hacer público hacia febrero de 1998, cuando la caída de los precios de petróleo, en noviembre del año anterior, le dejó claro que le sería imposible continuar transfiriendo recursos sin autorización del Congreso. Con la iniciativa del IPAB, aprobada por el PRI y el PAN, se socializó la deuda privada bancaria como deuda pública, con un costo fiscal de 20.4% del PIB en 2000.²⁸ Es éste uno de los episodios más vergonzosos de la política económica y un expediente que es necesario reabrir para depurar el costo fiscal, poner esos recursos a disposición de objetivos que fortalezcan la economía, y restituir el Estado de derecho.

²⁷ Véase Celso Garrido y Antonio Gutiérrez, *Transiciones financieras y TLC*, Ariel, México, 1994.

²⁸ Para la estimación de este costo fiscal, véase Rosa Albina Garavito E., *ibid.*, p. 27.

Renegociación de la deuda externa

Una de las medidas de cambio estructural fue sin duda la renegociación de la deuda externa firmada con los acreedores en 1989. Siete años después de la crisis de 1982, el problema de la voluminosa deuda externa continuaba siendo un lastre para el crecimiento económico. Se abrían dos opciones para el gobierno de De la Madrid: impulsar la iniciativa del club de países latinoamericanos para negociar conjuntamente el perfil de su deuda o negociar bilateralmente con los acreedores. El gobierno optó por la segunda alternativa, bajo los auspicios del Plan Brady, esto es, de la propuesta que el entonces secretario del Tesoro, Nicholas Brady, diseñó de manera conjunta con los acreedores, y cuya característica esencial fue no rebasar los límites impuestos por ellos. De esa manera quedó atrás la posibilidad de una negociación conjunta, y con ello la posibilidad de que los onerosos costos del servicio de esa deuda corrieran no sólo a cuenta de los países deudores, sino también de los acreedores, los cuales habían ofrecido préstamos sin las garantías necesarias de pago, cuando el mercado internacional se encontraba abarrotado de los petrodólares de fines de la década de los setenta.

El Plan Brady apenas significó una disminución de 1 000 millones de dólares del monto del principal. Lo importante para el mercado financiero internacional fue la posibilidad de seguir colocando préstamos mientras la deuda acumulada se refinanciaba con las opciones de tasas de interés fijas o menores a las del mercado en ese momento. Se inyectó un poco de oxígeno al moribundo deudor, y la ganancia de los acreedores fue garantizar la continuidad del ciclo de su capital financiero. Una importante ganancia para el capital financiero internacional, empero, fue haber logrado fracturar la iniciativa política de la renegociación como bloque latinoamericano. En su momento el gobierno de México fue cabeza de playa de esa estrategia para después abandonarla.

Hoy el servicio de la deuda externa continúa siendo uno pesado lastre para las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y estable, a pesar de la renegociación (por ejemplo, en 1996 el servicio de la deuda externa representó 23% de la inver-

sión total. Un buen indicador de los recursos que se sacrifican para perjuicio del crecimiento).²⁹

APERTURA ECONÓMICA

Aquella apertura gradual recomendada por Raymond Vernon en 1963, finalmente se dio de forma violenta e indiscriminada a partir del segundo semestre de 1985, de manera que a la hora de iniciar las negociaciones (1991) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México era una de las economías más abiertas del mundo. Todo se puso sobre la mesa de negociaciones menos el trabajo migratorio, a pesar de constituir uno de los principales intercambios económicos con el vecino país del norte. A la libre circulación de mercancías y de capitales no ha correspondido la libre circulación de la fuerza de trabajo. Mientras la apertura comercial y financiera ha significado el desmantelamiento y la quiebra de amplios sectores de la estructura económica del país, el cierre de fronteras para la fuerza de trabajo ha cobrado, como señalamos páginas atrás, a partir de 1994, más de 2 000 vidas de trabajadores mexicanos migrantes.

Más que un tratado comercial, la esencia del TLCAN consistió en un tratado de libre inversión. Sin haberlo anunciado en su campaña electoral, Carlos Salinas siguió paso a paso la estrategia de apertura diseñada por George Bush padre en su Iniciativa para las Américas. Una vez puesto en marcha el Plan Brady, que garantizó la recreación del circuito financiero del servicio de la deuda externa, lo que seguía en la estrategia del gobierno de EUA era organizar un bloque económico que lo pusiera a la cabeza frente a la competencia de los países de la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea. La Iniciativa para las Américas lanzada por Bush padre hacia 1990 es el documento que contiene esa estrategia y a la que el gobierno de Salinas se plegó con entusiasmo.

Era evidente que México llegaba a la negociación del TLCAN siendo ya una de las economías más abiertas del mundo. En el

²⁹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 99.

tiempo récord de tres años se culminó una negociación entre economías con grandes asimetrías, sin la exigencia previa de hacer llegar fondos compensatorios de inversión que pudieran aminorar las amplísimas brechas económicas entre los países involucrados.³⁰ A diferencia del larguísimo proceso de integración económica de los países europeos, en el que las economías más atrasadas se beneficiaron de los fondos, para el caso del TLCAN se partió del supuesto de la igualdad a la hora de la negociación, e incluso el reclamo de la cláusula de nación menos favorecida contenida en el GATT, del que México ya era miembro, fue descartada por el gobierno mexicano a la hora de las negociaciones.

Con una negociación entreguista y sin preparación de la economía mexicana para la competencia externa, no es extraño que los resultados favorables de ese tratado estén concentrados en las empresas transnacionales, mientras ha sido desmantelada la producción nacional de amplísimos sectores rurales y urbanos. No es extraño tampoco que a lo largo de 2003, año de la última etapa de desgravación del sector agropecuario, se extiendan los reclamos sociales para que el capítulo correspondiente a ese sector sea renegociado.

La nueva estrategia económica del gobierno colocó a la inversión extranjera y a las exportaciones como el motor del crecimiento, una vez que la fuente de divisas para el financiamiento del déficit en cuenta corriente ya no podía ser el desbocado proceso de endeudamiento externo del sexenio de López Portillo ni tampoco el derroche petrolero. Sin lugar a dudas, tanto la inversión extranjera como las exportaciones manufactureras son las que imprimen dinamismo a la economía mexicana, como lo hacían los enclaves mineros durante el Porfiriato, esto es, sin encadenamientos productivos con la economía nacional por su bajísimo grado de integración, de manera que las exportaciones manufactureras son en realidad un comercio intrafirma con el único contenido nacional de los misérrimos salarios pagados a la mano de obra nacional, mientras que la permanencia de la inversión ex-

³⁰ Rosa Albina Garavito Elías, "Para discutir el Tratado de Libre Comercio", suplemento de *El Cotidiano*, OCSH, UAM-A, núm. 41, mayo-junio de 1991, México.

tranjera a la sombra del territorio nacional, aún la directa, depende de la fase del ciclo de la economía internacional.

Sin temor a equivocarnos, las inversiones extranjeras han llegado de manera copiosa al país. Destaca el salto de la entrada de recursos por ese concepto con el sexenio de Carlos Salinas. Mientras el entonces presidente afirmaba que su estrategia de crecimiento requería de 5 000 millones anuales de dólares, en los seis años de su gobierno se recibieron 87 000 millones, casi el triple de los requerimientos calculados por el gobierno. Pero esa masiva entrada de capitales externos no evitó la brusca devaluación de diciembre de 1994. Más de 60% de esas inversiones eran en cartera. Con la inestabilidad política de ese año —surgimiento del EZLN, asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu—, y el alza de las tasas de interés en EUA, esas inversiones con dificultad se mantendrían en el país. Para intentar detener la salida de capitales, la Secretaría de Hacienda emitió Tesobonos, documentos de deuda pública de corto plazo pagaderos en dólares. Disfrazados de deuda interna, y sin la aprobación del Congreso de la Unión, el gobierno emitió deuda externa vía los Tesobonos, en total 28 000 millones de dólares que hubieron de redimirse en enero de 1995.

El espejismo del éxito salinista terminó estrellándose primero contra la insurgencia zapatista y después contra la crisis de diciembre de 1994. El año de 1995 pasó a la historia como el año de la caída más grande del PIB (6.9%) después de la registrada en 1932 (14.7%). La gran diferencia es que detrás de la recesión de 1932 estuvo la crisis de 1929 en EUA, mientras que la causa de la crisis de diciembre de 1995 fue a cuenta —una vez más— de la arrogancia de un régimen político que se negaba a ser desplazado. Haber mantenido la estabilidad del tipo de cambio a lo largo del año, a pesar de las masivas fugas de capitales y a pesar del alza en las tasas de interés en EUA, tuvo el único objetivo de que Zedillo, el candidato del PRI no llegara debilitado a las elecciones de agosto de ese año. El resultado fue evidente, el PRI ganó una vez más las elecciones presidenciales, pero el país sufrió el costo altísimo de la devaluación, la caída del PIB, el alza de las tasas de interés y, otra vez, la brusca caída salarial y del empleo. Es indis-

cutible que la antidemocracia priista ha tenido un costo económico muy alto para el país.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Durante el largo trayecto de la aplicación de las políticas neoliberales, y gracias a la emergencia de un amplio movimiento democrático por el respeto al voto a partir de 1988, el sistema político mexicano ha registrado cambios importantes³¹ como parte del prolongado proceso de liberalización en el que se encuentra inmerso. De estos cambios, la conquista más importante ha sido arrancar de manos del gobierno la organización de los procesos electorales para depositarla bajo el cuidado del Instituto Federal Electoral, un órgano autónomo y de los ciudadanos. Esta transformación ha roto la cadena de control corporativo —fraude electoral— legitimidad política para el gobierno, mientras la política neoliberal había ya fracturado la reproducción de la legitimidad social del régimen priista. El hecho abre perspectivas alentadoras para que, por último, se pudiera consensar una reforma democrática del Estado, dar paso a la democracia representativa mediante la autonomía de las organizaciones sociales —libertad y democracia sindicales, y autonomía para los pueblos indios— y reencauzar la economía por la senda de una política incluyente. Es decir, un nuevo pacto social para el siglo XXI.

El paso a la alternancia que ya se ha dado no garantiza transitar a un régimen robusto de democracia, pero sin duda las mayores libertades políticas, la mayor pluralidad y representatividad, el contrapeso entre los poderes junto con comicios transparentes, pueden ser los ingredientes que terminen por amalgamar la energía social dispersa para consolidar nuestra democracia. Para esa nueva etapa, sin duda los objetivos de la seguridad nacional y las formas de garantizarla pasarán por el control democrático del contrapeso y supervisión de los poderes republicanos, pero la

³¹ Véase Rosa Albina Garavito E., "La raquíca democracia mexicana, o ¿dónde estamos en la transición?", en Arturo Anguiano, *Después del 2 de julio, ¿dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*, México, UAM-X, 2001.

revisión y profunda reforma de la política económica hasta ahora imperante tendrá que estar en la base de la construcción de una seguridad nacional que garantice la viabilidad de nuestro país como nación independiente, soberana y justa.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernidad tributaria y formación de la nación en México (1922-1972)*, México, El Colegio de México, en prensa.
- Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.
- Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana 1920-1982*, México, FCE y Semip, 1988.
- Bancomext, *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, Bancomext, 1971.
- Bolívar, Augusto, "Política y salarios", *El Cotidiano*, DESH, UAM-A, núm. 7, julio-agosto de 1985.
- Bruce F. Johnston y John W. Mellor, "The role of agriculture in economic development", *American Economic Review*, vol. 51, núm. 4, septiembre de 1961.
- Cárdenas, Enrique, "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro", en *México: transición económica y comercio exterior*, México, Bancomext y FCE, 1999.
- Garavito E., Rosa Albina, "Para discutir el Tratado de Libre Comercio", suplemento de *El Cotidiano*, México, núm. 41, mayo-junio de 1991, DCSH, UAM-A.
- , "La raquítica democracia mexicana, o ¿dónde estamos en la transición?", en Arturo Anguiano, *Después del 2 de julio, ¿dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda*, México, UAM-A, 2001
- , "La Constitución de 1917 de cara al siglo XXI", en *La Constitución y el futuro*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1992.
- y Alfredo del Valle E., "México: soberanía económica y seguridad nacional", *El Cotidiano*, México, DCSH, UAM-A, núm. 71, septiembre de 1995.
- , "El continuismo económico de Vicente Fox", *El Cotidiano*, México, DCSH, UAM-A, año 17, enero-febrero de 2001.

- Garrido, Celso y Antonio Gutiérrez, *Transiciones financieras y TLC*, México, Ariel, 1994.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, 6ª ed., México, Siglo XXI, 1975.
- Ibáñez Dávila, Rosario Hilda, "Distribución del ingreso en México, 1984-1996", en Diana Villarreal, *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-X y Porrúa, 2000.
- INEGI, ENIGH 1984-2000, México.
- López, Julio, "El empleo durante las reformas", en Fernando Clavijo, *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, FCE (Lecturas, núm. 92), 2000.
- Mariña, Abelardo y Jaime González, "Reestructuración de salarios en la industria manufacturera 1982 1991", *Economía, Teoría y Práctica*, México, UAM, nueva época, núm. 4, 1995.
- Martínez, Ifigenia, "La distribución del ingreso", *El perfil de México en 1980*, t. I, México, Siglo XXI, 1971.
- Moreno, Juan, "Compendio estadístico sobre migración", *Documento de trabajo*, México, Área Económica del GPPRD en el Senado, LVII Legislatura, enero de 2000.
- Piñeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, núm. 166, octubre-diciembre de 2001.
- Reich, Robert B., *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Argentina, Vergara, 1993.
- "Seguridad y soberanía nacionales en América Latina", *Sociológica*, DCSH, Dpto. de Sociología, UAM-A, núm. 25, año 9, mayo-agosto de 1994.
- Torres, Rino, "Notas sobre algunos aspectos de la política social del gobierno mexicano", *Documento de Trabajo*, Área de Economía del GPPRD en el Senado de la República, LVII Legislatura, 27 de septiembre de 1999, 8 p.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, 9ª ed. México, Diana.

Las funciones de las finanzas públicas y su relación con la seguridad nacional en México

Ernesto Turner*

PODEMOS CLASIFICAR LAS ACCIONES económicas que realiza un Estado para que una economía de mercado logre el máximo bienestar social según cuatro tipos de acciones o funciones: *asignación, distribución, estabilización y desarrollo*. Todas están ligadas a la seguridad nacional de diversas maneras.

LA ASIGNACIÓN O SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS

Esta función se refiere a las acciones del Estado encaminadas a proveer a la sociedad de *bienes públicos o sociales*, los que se diferencian de los *bienes privados* no por el tipo de empresa que los produce, sino por el carácter social de su consumo, por no ser rivales ni excluyentes, razón por la que su costo marginal es nulo o muy bajo. Son bienes sociales el alumbrado público, las calles, los semáforos y gran parte de la infraestructura urbana e industrial que son empleados colectivamente, pero también la defensa y la seguridad nacional. El alumbrado público da servicio a muchas personas a la vez, su consumo es no rival, ya que una vez instalado su uso beneficia a todo el que pase debajo del farol sin menoscabo de quienes lo financiaron. La iluminación de un tran-

* Profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

señte no impide que los individuos cercanos al farol se beneficien de la iluminación. Además, excluir a cualquiera sería difícil y costoso, por lo que no es conveniente dicha práctica.

El mercado falla como mecanismo de asignación y determinación de precios en el caso de los bienes públicos porque sólo funciona para el caso de los bienes privados, cuyo consumo es excluyente e individual, como alimentos, vestido, libros, etc., que se consumen de forma privada y que se compran antes de consumirse. Para el caso de los bienes públicos, al no aplicarse el mecanismo usual de producción y asignación que es el mercado, el Estado debe encargarse de su provisión o suministro, creando un mecanismo eficiente de oferta y determinación de precio.

El principio de provisión de los bienes públicos señala que cada individuo debe obtener la cantidad que desea del bien, pagando a cambio una suma que equivale al bienestar que obtiene valuado en pesos. Otra característica de los bienes públicos se refiere a la amplitud territorial y social de los beneficios que ofrecen. Por lo general, se les clasifica en tres ámbitos de servicio: local, regional y nacional.

Algunos bienes públicos tienen un carácter nacional, como la defensa y la diplomacia, ya que sirven para garantizar la soberanía y seguridad de los mexicanos y benefician a todo el país, mientras que otros, como las carreteras, tienen una cobertura de carácter nacional y regional. Por el contrario, las calles y los servicios urbanos, como el alumbrado público, la policía, la recolección de basura, las banquetas, los parques, el drenaje y otros, poseen un carácter más bien local.

LA DEFENSA COMO BIEN PÚBLICO

La defensa y la seguridad nacionales son ejemplos característicos de bienes públicos cuyos beneficios se extienden a toda la nación, por ello la cantidad, calidad y precio de su oferta debe quedar determinada no por el mercado, sino por un proceso político en el que los integrantes de la nación, a través de los votantes primero, y después de los políticos electos, determinan cuánta de-

fensa y seguridad nacionales y de qué tipo se necesitan, para satisfacer de manera eficiente los requerimientos de los habitantes de un país y a un mínimo costo. La magnitud de los gastos en defensa y en seguridad nacionales sigue la misma regla que los gastos públicos, según los siguientes rubros:

- 1) Sólo deben llevarse a cabo si proporcionan un mayor bienestar por peso gastado que cualquier otro gasto público,
- 2) Cada peso pagado en impuestos para financiarlo, una vez deducido el costo administrativo, debe proporcionar mayor bienestar que si el peso fuese gastado en consumo privado.

Debido a su situación histórica, política y económica, México no ha tenido ambiciones protagónicas ni imperialistas, por lo que sus objetivos se han limitado a garantizar la soberanía y la paz nacionales. Así, la Secretaría de la Defensa Nacional tiene por misión garantizar la soberanía, integridad e independencia mexicanas, mantener y hacer respetar la Constitución y sus leyes, así como preservar el orden interno.

México sufrió gran inestabilidad política durante el siglo pasado, que inició con la lucha por su independencia, que duró 11 años, y a la que sucedieron pugnas entre conservadores y liberales por el control del poder del Estado; después vinieron las invasiones: la norteamericana y la francesa, que condujeron a la pérdida de la mitad del territorio y a la ocupación del país.

Posteriormente se vivió un periodo de paz política que duró cuatro décadas, de 1870 a 1910, pero la creciente inequidad social bajo la dictadura de Porfirio Díaz condujo a la Revolución de 1910 a 1917.

Con la Revolución comenzó una nueva fase que duraría hasta principios de 1930. La estabilidad política del país se mantuvo hasta terminar el siglo, no sin disturbios ni problemas y bajo el dominio de un solo partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional.

De 1940 a 1960, la estabilidad se acompañó de un rápido desarrollo económico de tipo extensivo, que se caracterizó por un crecimiento de la producción agrícola y un proceso de industria-

lización concentrado en la producción de bienes ligeros y con mercados estables, de manera que el incremento de la producción y de la riqueza se distribuyó ampliamente entre la población, sin generar grandes tensiones sociales. Por el contrario, de 1960 a 1980, el proceso de desarrollo se centró en las grandes ciudades, benefició a la industria y a los servicios en detrimento del campo, y a las clases altas y medias en detrimento de los estratos más bajos, por lo que produjo no sólo riqueza sino también pobreza y marginación, particularmente en los estados y municipios menos urbanizados e industrializados, por lo que la estabilidad estuvo amenazada en diversas ocasiones por movimientos guerrilleros y por el movimiento estudiantil de 1968, entre otras movilizaciones sociales. En ambos casos la respuesta inmediata fue el empleo de las armas, y se le dio poca atención a las demandas que planteaban, las cuales reflejaban un deterioro social evidente. A pesar de esa iniquidad social creciente, el producto se multiplicó por 12 en 40 años, de 1940 a 1980.

Como lo muestra el cuadro 1, los gastos en defensa, estimados por las partidas otorgadas a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, han disminuido como porcentaje del presupuesto. Mientras que en 1925 representaron casi la mitad del presupuesto, una década después eran de 30%, es decir, se redujeron casi a una quinta parte durante dos décadas, entre 1935 y 1955. Su peso relativo continuó descendiendo de 1955 a 1970, llegando a menos de 10% del presupuesto federal para los años setenta (véase cuadro 1); como proporción del PIB, los gastos en defensa se redujeron de 1.7% en 1925 a 0.7% en 1970, para luego mantenerse relativamente estancados en alrededor de 0.6 por ciento.

Durante las dos últimas décadas la estabilidad política se ha conservado, no sin disturbios. Los más conocidos y recientes fueron el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio, y la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ocurridos ambos en 1994. Otros movimientos guerrilleros, asesinatos de políticos y periodistas han estado también presentes, pero se han logrado controlar. Incluso se hizo posible la transición democrática mediante elecciones pacíficas, de las que resultó ganador, por primera vez en setenta años, un candi-

Cuadro 1

Participación de los gastos en defensa en el presupuesto federal: 1925-1979
(millones de pesos y porcentaje)

Año	Presupuesto federal	Secretarías de Estado	Defensa Nacional	Marina	Gastos en defensa	PIB	AC/PIB (%)	G. def/S. estado (%)
1925	293	178			84	4 937	5.93	47.19
1930	279	220			73	4 399	6.34	33.18
1935	301	216			63	4 279	7.03	29.17
1940	632	453	103		103	7 774	8.13	22.74
1945	1573	1 110	187		187	19 382	8.12	16.85
1950	3463	1 768	257	68	325	39 736	8.72	18.38
1955	8883	3 951	434	238	672	84 870	10.47	17.01
1960	20 150	7 555	698	336	1 034	15 0511	13.39	13.69
1965	64 020	11 632	1 103	404	1 507	25 2028	25.40	12.96
1970	109 261	21 647	1 623	724	2 347	418 700	26.10	10.84
1975	400 725	76 621	4 494	2 282	6 776	988 300	40.55	8.84
1979	1 124 268	236 629	11 815	4 003	15 818	2 767 000	40.63	6.68

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981, pp. 21-22 y 312-319.

dato de un partido diferente al oficial, el actual presidente Vicente Fox del Partido Acción Nacional. Pero la estabilidad económica se ha perdido y se vive un periodo de muy lento crecimiento, de inestabilidad y crisis recurrentes, al grado de que por 20 años el PNB no ha podido ni siquiera duplicarse en términos reales.

Entre 1980 y el año 2001, los gastos en defensa han representado 5% del gasto programable del gobierno federal. Los gastos en defensa también se mantuvieron muy bajos y constantes como porcentajes del PNB, representando en promedio durante las dos últimas décadas 0.5%. En el año 2001 los gastos de la Secretaría de la Defensa Nacional, que incluye la Fuerza Aérea y el Estado Mayor Presidencial, representaron dos veces y media el presupuesto otorgado a la Secretaría de Marina.

DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

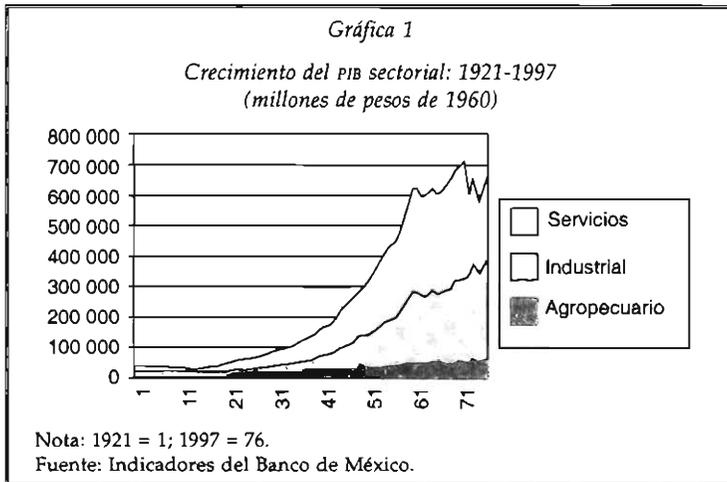
La política económica a largo plazo tiene como objetivo principal acrecentar la riqueza y la tasa de crecimiento de un país, lo que debe lograr buscando mejorar la distribución del ingreso o, al menos, evitando que aumente la pobreza, la marginación y la inequidad social.

La concepción de cómo un país logra su desarrollo ha cambiado con el tiempo. Inicialmente se asoció con la necesidad de ampliar los mercados e industrializar las economías, por lo que los modelos de sustitución de importaciones fueron aceptados como estrategias válidas. Con posterioridad, el desarrollo se ha asociado con la capacidad de obtener altas tasas de crecimiento del producto, superiores al crecimiento de la población, y con la capacidad para aumentar la productividad del trabajo y del capital, por lo que se ha recomendado el abandono del proteccionismo y la adopción de modelos exportadores que permitan una mayor capacidad y eficiencia de las plantas industriales y se sirvan de la inversión extranjera para acelerar el crecimiento.

La industrialización y modernización de México se produjo, básicamente, a lo largo de cuatro décadas: de 1941 a 1981. Durante este periodo se industrializó y urbanizó el país y con este

proceso se constituyó su tejido empresarial y productivo; creció el Estado y, con él, las empresas paraestatales, las instituciones y organismos públicos que lo conforman. El crecimiento del PIB real a precios de 1960 fue notable, ya que se duplicó cada 11 o 12 años, multiplicándose por 12, en estos 40 años. Respecto a su composición, se observa un enorme progreso del sector industrial en detrimento del primario, mientras los servicios mantuvieron su peso relativo (véase gráfica 1).

En 1981 el sector primario representó 15% del PIB, el sector industrial, un poco más de 30%, mientras que el comercio casi la tercera parte, y los servicios, cerca de una cuarta parte.



La población también creció aceleradamente en este periodo y casi nada en los previos. El país contaba con cerca de 13 millones de habitantes en 1895, y aunque la población aumentó a 15 millones en 1910, en la década revolucionaria se perdió un millón de vidas, por lo que la población se redujo nuevamente a 14 millones en 1921. Durante las dos décadas siguientes, la población se incrementó en 43%, para llegar a 20 millones de habitantes en 1941. Sin embargo, la población urbana representaba tan sólo la quinta parte del total, siendo el Distrito Federal la única ciudad

con más de un millón de habitantes. Entre 1941 y 1981, la población se incrementó 3.5 veces, para llegar a 69 millones de habitantes. En 1960, era ya de 35 millones, de los cuales vivían 5 millones en la ciudad de México, pero ésta era la única ciudad con más de un millón de personas; Guadalajara contaba sólo con 851 000 y Monterrey, con 708 000.

Para el año de 1980, el número de personas que habitaba la ciudad de México era de 14 millones; en la capital tapatía, 2.5 millones, y en la ciudad de Monterrey, 2 millones; ninguna otra área urbana llegaba al millón de habitantes. La concentración urbana en estas tres ciudades es uno de los rasgos más característicos del proceso de desarrollo económico nacional.

Entre 1981 y 1997 se abatió fuertemente la tasa de crecimiento del producto, ya que se registró un aumento del PIB real de 32%, a precios de 1980, para todo el periodo. La economía del país no creció entre 1981 y 1988, y entre 1994 y 1997. Respecto a su composición, se observa una caída en el peso relativo de los sectores productivos y aun del comercio, y un avance de los demás servicios. En 1999 el sector agropecuario representó tan sólo 5% del PIB; el industrial, 29%; el comercio, 21%, mientras que los demás servicios, 45%, con un ascenso notable de los sectores del transporte y las comunicaciones de 5 a 11%, y de los servicios financieros, que aumentaron su peso relativo de 10 a 13%. Los servicios personales, comunales y sociales participaron con una quinta parte.

De 1980 al año 2000, la población aumentó en 40%, al pasar de 68 millones a 97 millones de habitantes; la urbana se incrementó de 44 millones a 72 millones de personas, y la rural de 23 millones a 28 millones. Sólo dos entidades de la República superaron los 10 millones de habitantes: el Estado de México y el Distrito Federal.

SEGURIDAD NACIONAL Y EMPLEO

La función de desarrollo se relaciona indirectamente con la seguridad nacional, ya que si el producto nacional crece más rápido que la población es posible ofrecer más empleo y mejor remunerado. Tal vez sea éste el factor coadyuvante más importante, que

sirve para reducir la inseguridad y la delincuencia. Por ello, la falta de crecimiento durante las dos últimas décadas ha incidido negativamente en el aumento de la inseguridad y ha propiciado el crecimiento de la delincuencia.

Veamos la situación actual del empleo y de los salarios de los trabajadores. De acuerdo con las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, basadas en la Encuesta Nacional de Empleo, la población total del país en 1999 era de 97.6 millones de habitantes, de los cuales 26.6 millones tenían menos de 12 años, 31.2 millones formaban parte de la población inactiva y 39.8 millones integraban la población económicamente activa (PEA). Como nos muestra el cuadro 2, el género y los grados de instrucción fueron factores que influyeron para definir la condición de actividad de la población: 76% de la PEA eran hombres y 65% tenían estudios subprofesionales, medios superiores o superiores.

Por su parte, la población inactiva estuvo integrada por 10.4 millones de estudiantes, 16.8 millones que se dedicaban a los quehaceres domésticos, 1.1 millones de jubilados y 2.8 millones de inactivos no identificados.

Analicemos la población ocupada clasificada según el monto de sus percepciones. El cálculo de la población ocupada en 1999 se obtiene al deducir a los desocupados (682 300 personas), por lo que la población ocupada fue de 39.1 millones y el índice de desocupación en México sólo alcanzó 1.7%, siendo uno de los más bajos del mundo. Este desempeño tan favorable se modifica, tajantemente, al analizar el monto de los ingresos percibidos por la población ocupada, ya que encontramos que 5 millones de habitantes no recibieron ningún ingreso. Además, 7.3 millones percibieron ingresos inferiores a un salario mínimo, es decir, casi la tercera parte de la población ocupada no recibió, en 1999, ni siquiera el salario mínimo.

Las percepciones del resto de la población ocupada también fueron bajas, 11.8 millones recibieron ingresos entre uno y dos salarios mínimos; 10.8 millones, entre dos y cinco, y sólo 2.8 millones recibieron ingresos superiores a cinco salarios mínimos. El

<i>Cuadro 2</i>			
<i>Población de 12 años y más por condición de actividad</i> <i>(millones de habitantes)</i>			
<i>Condición de actividad</i>	<i>Población activa</i>	<i>Población inactiva</i>	<i>Población total</i>
Hombres	26.4	7.5	33.9
Mujeres	13.4	23.7	37.1
<i>Escolaridad</i>			
Sin instrucción	3.5	3.8	7.3
Primaria incompleta	7.5	6.9	14.4
Primaria completa	8.4	6.9	15.3
Secundaria	8.9	7.4	16.3
Subprofesional	2.4	1.5	3.9
Medio superior y superior	9.1	4.7	13.8
TOTAL	39.8	31.2	71.0

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico*, Estados Unidos Mexicanos, 2000.

resto, 1.3 millones, recibieron ingresos que no fueron especificados. Así pues, dos terceras partes de la población ocupada percibieron ingresos menores a dos salarios mínimos y se encuentran en la pobreza. Esta situación nos revela un estado de precariedad y pobreza en el trabajo.

La precariedad se percibe por el tipo de local donde se desarrolló el trabajo. Aunque 22.1 millones laboraron en locales y 69% lo hizo en locales medianos y grandes, 16.9 millones laboraron sin local. De ellos, 25% no percibió ingresos; 7.1 millones trabajaron en su domicilio, 2.4 millones fueron ambulantes, trabajaron en puestos semifijos y tianguis o lo hicieron en su vehículo, y el resto, 7.4 millones, quedó clasificado en "otros". De estos últimos, la tercera parte no percibió pago alguno. La precariedad se percibe, también, por la forma de contratación. Por un lado, 23.8 millones fueron remunerados a través de sueldos, salarios, comisiones o a destajo; por otro, 9.5 millones trabajó por cuenta propia, y el resto no recibió pago o eran patrones.

Sobre la duración de las jornadas de trabajo en 1999, de los 39.1 millones que integraron la población ocupada, un millón no trabajó, 2.1 millones trabajaron menos de 15 horas a la semana, y 5.8 millones entre 15 y 34 horas a la semana. En suma, una cuarta parte laboró tiempo parcial o medio tiempo; más de la mitad, tiempo completo, entre 35 y 48 horas, y la otra cuarta parte, tiempo extra, más de 48 horas, lo que mostró una fuerte intensidad del trabajo que no se reflejó en el salario medio, ya que sólo 7.2% de la población ocupada obtuvo percepciones superiores a los cinco salarios mínimos.

Si analizamos la antigüedad en el trabajo, 9 millones de trabajadores tenían una antigüedad inferior a un año; 7.5 millones, entre uno y tres años; 11.5 millones, entre tres y diez años, y 10.8 millones, más de diez años de antigüedad. De manera que la experiencia y la antigüedad tampoco influyeron para elevar los salarios medios.

En el cuadro 3 aparece el empleo por tipo de actividad. En 1990, 25% del personal remunerado se dedicó a actividades primarias; 23%, a actividades secundarias, y 52%, a actividades terciarias. Para el año de 1999, 21% de esa población se ocupó en el sector primario, 25% en el secundario y 54% en el terciario, por lo que se percibe una baja en la participación de las actividades primarias de 4%, en beneficio de las secundarias y de los servicios, donde el personal remunerado se incrementó en 2% para cada actividad.

Después de la actividad agropecuaria, silvicultura y pesca, que en 1990 proporcionó casi la cuarta parte del empleo remunerado y la quinta parte en 1999, la construcción y la industria manufacturera del sector secundario fueron los subsectores que generaron la mayor cantidad de empleos, pues cada uno ofreció cerca de una octava parte de los empleos del país. En el sector terciario, resalta la ocupación que los servicios comunales, sociales y personales proporcionaron a más de la cuarta parte de la población y la que ofreció el comercio, los restaurantes y hoteles, que representó un poco menos de la quinta parte del empleo total.

Cuadro 3			
<i>Empleo remunerado por gran división de actividad económica: 1990, 1994 y 1999 (porcentaje)</i>			
<i>Actividad económica</i>	1990	1994	1999
Agropecuaria, silvicultura y pesca	24.0	22.4	20.5
Minería	0.7	0.5	0.4
Industria manufacturera	12.7	11.5	12.4
Construcción	9.8	10.8	12.1
Electricidad, gas y agua	0.5	0.5	0.5
Comercio, restaurantes y hoteles	17.3	18.4	18.5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5.4	5.6	6.1
Servicios financiero y actividades inmobiliarias	2.0	2.0	1.9
Servicios comunales, sociales y personales	27.6	28.3	27.6
TOTAL (miles de personas)	25 958	28 166	31 407

Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, Cuentas de bienes y servicios: 1988-1999 y Anuario estadístico 2000*, pp. 213.

ESTABILIZACIÓN, FINANZAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD NACIONAL

El origen de la función de estabilización se basó en la teoría keynesiana que, al analizar los cambios en la demanda agregada que resultaron de cambios en las operaciones presupuestarias y su impacto sobre los índices de empleo y precios, consideró que el Estado podía suavizar los ciclos económicos. Esto lo podía hacer con incrementos en los impuestos y reducciones del gasto durante los periodos de auge para evitar la inflación, y con aumentos al gasto y disminuciones en los impuestos durante las recesiones, estimulando así el empleo y el crecimiento económico. Éstas serían neutras y podrían equilibrarse si el déficit que se producía durante los periodos de recesión se compensaba con el superávit de los periodos de auge.

Así, la estabilización de los ciclos económicos se lograría sin necesidad de incurrir en un costo adicional para la sociedad. Aun-

que este tipo de medidas tuvo una amplia difusión y aplicación a lo largo los años cincuenta y sesenta, el fenómeno de la hiperinflación que se produjo en la década de 1970 llevó a los economistas a cuestionar la efectividad de esas políticas públicas.

El desarrollo de la teoría macroeconómica y de la política económica mostró que el análisis planteado era muy reducido y que para conservar su estabilidad un país no sólo debía suavizar los ciclos económicos, sino más bien evitar que se produjeran procesos inflacionarios, lo que se lograría manteniendo la estabilidad interna mediante el control de la balanza pública, y la estabilidad externa a través del control de la balanza de pagos. *Se ha comprobado que si no se corrige este tipo de desajustes en el corto plazo, se agravan exponencialmente, por lo que pronto traban el crecimiento y generan una crisis económica que pone en peligro la seguridad nacional.* Así pues, el objetivo principal de la política económica de corto plazo debe ser garantizar la estabilidad económica.

SEGURIDAD NACIONAL, DESESTABILIZACIÓN Y CRISIS ECONÓMICAS EN LOS AÑOS SETENTA

El gasto del gobierno federal durante el sexenio de Luis Echeverría (1971-1976) fue de 1 672 miles de millones de pesos, 3.3 veces superior al gasto ejercido en el sexenio anterior. En este periodo se observa un fuerte aumento en la participación relativa de los gastos corrientes, que se elevaron de 11.2% en 1970 a 20% en 1972, y así permanecieron hasta acabar el sexenio; los gastos de inversión se mantuvieron oscilando alrededor de 22%, así como los realizados por las empresas y organismos públicos con alrededor de 50%. Finalmente, los gastos destinados al pago del servicio de la deuda disminuyeron de 10 a 7%, a pesar del fuerte crecimiento de la misma.

El 40% de los gastos de inversión se destinó al sector industrial y 18% al sector primario, por lo que la participación de los mismos se incrementó a 3 y 8%, respectivamente, en detrimento del sector servicios que registró una baja de 6% en el presupuesto destinado a obras sociales y de 5% en el de promoción del comer-

cio y del turismo. Por el lado de los ingresos, las empresas y organismos públicos percibieron 49%; del total de los ingresos los impuestos representaron 31%; los derechos, productos y aprovechamientos 3%; y finalmente, los préstamos y financiamientos, 17% del total.

Sobre la composición de los impuestos, cabe señalar que el impuesto sobre la renta representó 42%, seguido por el recaudado de la industria, que fue de 22%. El impuesto al comercio incrementó su participación de 7 a 18%, mientras que el de las importaciones y exportaciones bajó la suya a la mitad (10 y 2%, respectivamente). Los otros impuestos mantuvieron su participación en 6 por ciento.

La baja en los gastos correspondientes a los pagos de la carga de la deuda no significó que ésta disminuyera, por el contrario, reflejaba la incapacidad creciente del gobierno federal para financiar su gasto. Si restamos al déficit presupuestal los ingresos por concepto de financiamientos de los egresos por concepto de pagos de deuda y amortizaciones, encontramos que en 1970 y 1971 se realizaron amortizaciones, pero a partir de 1972 se registraron déficits crecientes que aumentaban la deuda de manera exponencial, los cuales fueron de 9.4 miles de millones de pesos en 1972, a 76.4 miles de millones en 1976.

El creciente desequilibrio interno, aunado al externo, manifiesto en el déficit de la balanza comercial y de servicios, no podía desembocar más que en una crisis económica de graves consecuencias. La deuda pública externa acumulada en el sexenio de Echeverría alcanzó los 17 000 millones de dólares, lo que equivalía a la sexta parte de los ingresos del gobierno federal y a 6.2% del PIB. Además del financiamiento externo, el gobierno y sus empresas también recurrieron de manera creciente al financiamiento interno. El sector público empleó 40% del financiamiento interno total en 1976. El financiamiento de la inversión de las empresas públicas era uno de los componentes principales, ya que, por ejemplo, para 1975 representó más de la cuarta parte del financiamiento total del país. En suma, el rasgo característico del periodo echeverrista fue la actividad creciente y la amplitud que tomó el Estado y que se reflejó en una participación más alta del

presupuesto como porcentaje del PIB, que se elevó de 25% en 1970 a 38% en 1976.

La gravedad de la crisis de 1976, que se produjo no por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sino por la de una política económica errónea que exacerbó los desequilibrios interno y externo hasta más allá de sus límites, obligó al gobierno a adoptar un programa de estabilización sugerido por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La consecuencia inmediata de su aplicación fue recesiva, por lo que para 1977 la economía creció sólo 3.4 por ciento.

Cuadro 4							
Déficit público total del gobierno federal: 1970-1976 (miles de millones de pesos)							
Año	Gastos	Ingresos	Déficit presupuestal	Financiamientos	Pagos	Déficit financiero	Déficit total
1970	109.3	109.1	0.2	10.7	11.2	-0.5	-0.3
1971	121.4	120.5	-0.1	10.3	12.1	-1.8	-1.9
1972	148.8	148.4	0.4	22.3	13.3	9.0	9.4
1973	204.1	205.7	-1.6	33.7	15.8	17.9	16.3
1974	276.5	281.6	-5.1	47.0	20.9	26.1	21
1975	400.7	403.6	-2.9	70.5	27.4	43.1	40.2
1976	520.2	528.5	-8.3	123.6	38.9	84.7	76.4

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1991.

El éxito de la devaluación practicada en 1976 y de las políticas recesivas aplicadas para controlar los desequilibrios interno y externo fue parcial, sin embargo, hacia 1978, ya con el gobierno de José López Portillo, su aplicación fue suspendida debido a que las entrañas del país guardaban un remedio más efectivo: la riqueza petrolera. Ésta no sólo era suficiente para pagar los excesos cometidos por la anterior administración, es decir, el servicio de las deudas interna y externa y para permitir su amortización en menos de una década, sino para garantizar el crecimiento económico nacional por un largo periodo si se administraba prudentemente.

De acuerdo con las exploraciones realizadas entre 1973 y 1977, las reservas probadas de petróleo eran de 16 000 millones de barriles, y las probables, de 31 000 millones, lo que permitiría incrementar la plataforma petrolera diaria de producción de 1.1 millones de barriles a 2.25 millones de barriles para 1982. Las exportaciones para 1977 fueron de 202 000 barriles, por lo que se esperaba exportar alrededor de un millón y cuarto de barriles, lo que le daría al país suficientes recursos para el pago y amortización de la deuda externa, y al gobierno suficientes ingresos para el pago y amortización de la deuda interna.

Entre 1977 y 1982, las exportaciones petroleras alcanzaron casi 45 000 millones de dólares, ingresos suficientes para amortizar la deuda externa total de 1976 (por 23 000 millones de pesos) y para pagar su carga, si el gobierno hubiera tomado la decisión de seguir una política moderada de desarrollo. Por otra parte, como se ve en el cuadro 4, el déficit del gobierno federal en el peor año de la administración anterior, 1976, cuando se presentaron las fugas de capital, fue de 85 000 millones de pesos, mientras que las exportaciones de 1982, valuadas a una tasa de cambio de 23 pesos por dólar, sumaban 359 000 millones de pesos, es decir, permitirían cubrir más de cuatro veces ese déficit.

El aumento de precio del petróleo que se dio en 1979, superior a los 30 dólares por barril, resultaría contraproducente, ya que el presidente José López Portillo y Jorge Díaz Serrano, gerente de Pemex, basaron sus programas de política económica en los ingresos petroleros que se obtendrían con precios aún mayores y una demanda en continuo crecimiento, lo que los llevó a practicar una política de gasto de auténtico despilfarro que condujo, además, a la *petrolización general de la economía*. El petróleo pasó a ser el elemento central de la planeación nacional, como lo muestra la consigna del Plan de Energía, frecuentemente citada por el presidente López Portillo: *México producirá tanto petróleo como sea necesario para crecer a una tasa de 8% anual*. En efecto, Pemex vino a ser no sólo la empresa más importante de México, sino la institución pública más apoyada; sus planes de inversión de 1977 a 1982 alcanzaban los 23 000 millones de dólares (similar a la deuda externa total de México en 1976), suma que no parecía exage-

LAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

<i>Cuadro 5</i>		
<i>Producción y exportación de petróleo: 1982-1994</i> <i>(miles de barriles diarios y millones de dólares)</i>		
<i>Año</i>	<i>Producción diaria</i>	<i>Exportaciones</i>
1977	1 100.0	987.7
1978	n.d.	1 773.6
1979	n.d.	3 764.6
1980	1 936.0	9 429.6
1981	2 312.1	13 305.3
1982	2 746.4	15 622.7
1983	2 665.5	14 793.1
1984	2 684.5	14 967.5
1985	2 630.5	13 308.8
1986	2 427.7	5 580.2
1987	2 540.6	7 877.0
1988	2 506.6	5 883.5
1989	2 513.3	7 291.8
1990	2 548.0	8 920.7
1991	2 675.8	7 264.8
1992	2 667.7	7 419.5
1993	2 673.4	6 485.3
1994	2 685.2	6 637.8
1995	2 617.2	7 429.8
1996	2 858.3	11 191.7
1997	3 022.2	10 840.2
1998	3 070.5	6 866.2
1999	2 906.0	9 393.8

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1995.

rada si se consideraba que la plataforma de producción proyectada para 1982, de dos millones y cuarto de barriles, se adelantó para 1981; además, México produjo en 1982 medio millón de barriles más que lo proyectado, y el Plan de Energía tenía programada la producción de tres y medio millones de barriles para 1985, y de 4.1 millones para 1990.

Como lo muestra el cuadro 5, la oferta y demanda mundiales de petróleo condicionaron el precio y las cantidades exportadas por México, de tal manera que las divisas obtenidas por el país rebasaron los 13 000 millones de dólares anuales sólo durante el primer quinquenio de los años ochenta; durante los siguientes 10 años, de 1986 a 1995, los ingresos obtenidos cayeron a la mitad, promediando 7 000 millones de dólares anuales.

El presidente López Portillo llevó a cabo su programa de gasto con la expectativa de que sería posible obtener más de 13 000 millones anuales por exportaciones de petróleo. Estas expectativas tan optimistas lo llevaron a cometer otro gran error: contratar préstamos a corto plazo a tasas flotantes, ya que se estimaba que los intereses por el pago de la deuda serían bajos, a corto plazo y que el país pagaría esos créditos en unos cuantos años, así que endeudó al país por cantidades muy superiores a su capacidad de pago. La crisis sobrevino cuando las tasas de interés subieron y los costos financieros de la deuda contratada se elevaron hasta exceder los ingresos petroleros. La escasez de divisas agravada por las fugas de capital provocaría una moratoria en el pago de la deuda.

SEGURIDAD NACIONAL, DESESTABILIZACIÓN Y CRISIS ECONÓMICAS EN LOS AÑOS OCHENTA

Como lo señala el cuadro 6, durante los años ochenta los gastos totales del sector público se incrementaron por encima de la tercera parte del PIB. Los intereses de la deuda que no cesaron de crecer de 1980 a 1987 y que se incrementaron de una treintava parte del PIB a una quinta parte, fueron los causantes principales del incremento del gasto público. Entre 1980 y 1982, los aumen-

LAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuadro 6							
Gastos del sector público: 1980-1994 (porcentajes del PIB)							
Año	Sueldos y salarios	Intereses de la deuda	Transferencias netas	Otros gastos	Total gastos corrientes	Gastos de inversión	Gastos totales
1980	7.0	3.5	4.1	10.0	24.6	7.4	32.6
1981	7.3	5.0	2.9	12.0	27.2	10.7	38.3
1982	8.0	8.2	2.9	15.0	34.2	7.9	43.0
1983	6.7	12.4	2.8	12.4	34.2	6.9	41.6
1984	6.5	11.9	1.8	13.0	33.1	6.2	39.9
1985	6.6	11.5	2.2	13.2	33.5	5.5	39.6
1986	6.5	16.5	2.4	12.7	38.1	5.9	44.7
1987	6.4	19.8	2.0	11.2	39.4	5.5	45.1
1988	6.1	16.9	1.9	11.5	36.3	4.3	40.7
1989	6.0	12.9	1.8	10.6	31.3	3.9	35.1
1990	5.7	9.5	1.5	10.7	27.4	4.8	32.1
1991	5.8	5.5	2.0	9.2	22.4	4.3	26.7
1992	4.8	3.9	3.2	9.4	21.3	4.4	25.7
1993	4.5	3.0	4.5	9.8	21.8	3.3	25.1
1994	4.6	2.6	5.4	9.5	22.1	3.9	26.0

Fuente: Banco de México, *The Mexican Economy*, México, 1994.

tos de los gastos por pagos de sueldos y salarios, por otros gastos corrientes y por gastos en inversión participaron en ese incremento como resultado de los excesos presupuestales que tuvo la administración de López Portillo, pero a partir de 1983, estos rubros registran una baja permanente, por lo que contribuyeron sólo coyunturalmente a la elevación del gasto público.

Para enfrentar el desajuste interno y disminuir la deuda interna, el gasto del gobierno como proporción del PIB se redujo drásticamente de 1987 a 1991, casi 5% por año, hasta llegar a representar sólo la cuarta parte del producto, con lo que contribuyó de manera sustantiva al ajuste interno y a la reducción de la inflación.

Para el pago de la deuda interna y la disminución de su carga, el gobierno contaba con un instrumento adicional: la privatización de las grandes empresas públicas y de los bancos. Durante el sexenio de De la Madrid el número de empresas de participación estatal se redujo de 1 155 empresas en 1982, a tan sólo 412 en 1988; una parte de esas empresas fue liquidada, otra correspondió a ventas de la participación del gobierno, y sólo la última a la privatización de empresas medianas y pequeñas. Estas acciones buscaron más evitar las transferencias y reducir el gasto que la obtención de recursos para la amortización de la deuda.

El presidente Salinas pensaba, por el contrario, en la fortaleza que lograría con los recursos de la privatización de las grandes empresas públicas, pues aportaría gran cantidad de recursos que permitirían la amortización de una parte de la deuda interna y la disminución de su carga, y facilitaría la repatriación de capitales y la atracción de inversión extranjera directa, contribuyendo, además, a la consolidación de los grupos económicos y al desarrollo de las exportaciones y de la competitividad. Así pues, a partir de 1989 se procedió a privatizar las grandes empresas.

Los ingresos fiscales obtenidos con las 10 operaciones más importantes de privatización, realizadas de 1988 a 1993, fueron de 30 000 millones de dólares, lo que representó una contribución sustantiva a la amortización de la deuda interna (véase cuadro 7).

No parecía haber solución en lo referente al pago de la deuda externa y al logro del ajuste externo, ya que si bien el precio del petróleo se recuperó de 12 dólares el barril en 1986, a 19 dólares en 1990, el precio volvió a bajar en los años noventa, para mantenerse oscilante alrededor de los 15 dólares. Por su parte, el volumen de las exportaciones de petróleo descendió por debajo del medio millón de barriles anuales entre 1990 y 1995, y sólo superó dicha cantidad a partir de 1996, de manera que la carga de la deuda excedió los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo a partir de 1986, por lo que la riqueza petrolera resultaba insuficiente para cubrir la carga financiera de la deuda (véase cuadro 8).

<i>Cuadro 7</i>			
<i>Las 10 operaciones de privatización más importantes: 1988-1993</i> <i>(millones de dólares)</i>			
<i>Empresa</i>	<i>Inicio</i>	<i>Fin</i>	<i>Valor estimado</i>
Instituciones bancarias	14/06/1991	18/07/1992	21 524.06
Teléfonos de México, S.A.	13/12/1990	18/05/1992	6 326.7
Compañía Minera Cananea		25/09/1990	484.53
Ingenios azucareros	12/01/1989	12/10/1992	322.14
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	04/03/1991	21/12/1992	318.12
Aeroméxico, S.A.		12/06/1989	264.07
Mexicana, S.A.	22/06/1989	30/09/1992	151.39
Conasupo	23/02/1990	08/08/1990	156.18
AHMSA, siderurgia	23/06/1991	20/12/1991	158.13
Controladora Peña Colorada	04/03/1991	24/01/1992	117.16

Fuente: J. Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, FCE.

Todo esto obligaba a mantener la subvaluación del peso para mantener un superávit comercial que ayudara a cubrir el remanente, pues de otra manera la deuda seguiría creciendo.

La renegociación de la deuda externa a través del Plan Brady y la afluencia creciente de inversiones extranjeras fueron las estrategias que permitieron el control del déficit externo y la disminución de la deuda externa.

En abril de 1989 se iniciaron las negociaciones para la reestructuración de pasivos externos por 48 000 millones de dólares, que serían negociados según tres esquemas característicos del Plan Brady:

- 1) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (bonos de descuento) a una tasa libre + 13/16.
- 2) Intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original, pero con una tasa de interés fija de 6.25%, anual, bonos a la par.
- 3) Concesión de nuevos créditos.

Cuadro 8

Pagos de intereses de la deuda externa y exportaciones petroleras
(miles de millones de dólares y porcentaje)

Año	Saldo de la deuda externa	Pago de intereses	Tasa implícita	Tasa libor	Exportaciones de petróleo
1980	45 485	6 147	13.5	13.96	9 429.6
1981	6 765	9 485	15.1	16.79	13 305.3
1982	80 498	12 203	15.2	12.95	15 622.7
1983	89 590	10 103	11.3	9.50	14 793.1
1984	94 132	11 716	12.4	10.60	14 967.5
1985	95 915	10 156	10.6	8.20	13 308.8
1986	98 779	8 342	8.4	6.90	5 580.2
1987	104 230	8 097	7.8	6.90	7 877.0
1988	104 192	8 639	8.3	7.80	5 883.5
1989	98 014	9 278	9.5	9.20	7 291.8
1990	96 644	9 195	9.5	8.20	8 920.7
1991	100 913	8 388	8.3	4.90	7 264.8
1992	101 284	7 743	7.6	3.63	7 419.5

Fuente: José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, FCE.

Los bancos escogían una opción o una combinación de las tres propuestas. Cerca de 90% de los pasivos se reestructuró según las opciones de reducción. En marzo de 1990 se efectuó el canje de la deuda antigua por los nuevos instrumentos. La distribución elegida por los bancos fue la siguiente:

- 1) El 42.6%, 20.5 mil millones de dólares se intercambiaron por bonos de descuento.
- 2) El 46.5%, 22.4 mil millones de dólares se intercambiaron por bonos a la par.
- 3) El 10.9%, 5.3 mil millones de dólares, en nuevos créditos.

Además, el FMI, el Banco Mundial y el Exim Bank de Japón otorgaron un crédito de garantía por 7 000 millones de dólares.

Los beneficios del acuerdo fueron una reducción del saldo de la deuda de 7.2 mil millones de dólares y una reducción en el flujo de divisas de 3.7 mil millones de dólares para el periodo 1990-1994. La renegociación de la deuda con el Plan Brady permitió rebasar las metas proyectadas de 1989 a 1992, que consistían en reducir las transferencias netas al exterior a 2% del PIB, ya que México se convirtió en receptor, obteniendo como promedio anual 3.7% del PIB durante ese periodo.

El presidente Salinas consideraba que para salir de la crisis y lograr una verdadera consolidación del modelo exportador era necesario apoyar a la gran empresa e intensificar el comercio y los lazos económicos con Estados Unidos. Este acercamiento propiciaría una mayor afluencia de inversión extranjera, la que había venido aumentando de manera notable con el sexenio de De la Madrid (1982-1988), a pesar de la crisis. En ese periodo la inversión extranjera directa fue de 13 000 millones de dólares y superó, en un solo sexenio, el saldo histórico, que era de 11 000 millones de dólares (véase el cuadro 9).

Para lograr este objetivo no sólo modificó la ley de inversión extranjera, sino que celebró un acuerdo con Estados Unidos y Canadá: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que garantizaba a las empresas e inversores de esos países un trato al menos igual que el mejor trato que recibieran los empresarios

mexicanos. Estas condiciones, los recursos que ofrecía México, su grado relativo de desarrollo industrial y tecnológico y el bajo costo salarial de la mano de obra, propiciaron una enorme afluencia de inversión extranjera, no sólo directa, sino también de cartera. La industria maquiladora ha sido el sector de más rápido crecimiento, como analizaremos más adelante. En estas condiciones tan favorables ingresaron a México casi 30 000 millones de dólares de inversión extranjera directa y 24 000 millones más de inversión en cartera durante el sexenio de Salinas (véase el cuadro 10).

La firma del TLCAN ha propiciado una mayor afluencia de capitales, de manera que por tercera vez consecutiva la inversión extranjera directa realizada en un solo sexenio rebasa el saldo histórico; esta vez los capitales invertidos de 1994 al año 2000 superaron los 50 000 millones de dólares. De manera que la inversión extranjera es el factor que ha venido a solventar el problema del endeudamiento externo. Los 80 000 millones dólares de inversión directa realizada en México y el Plan Brady debieron haber permitido reducir la deuda por lo menos a la mitad, y con ello, su carga. En suma, en los años noventa se generaron las condiciones para que México saliera definitivamente de la crisis económica que ha mantenido al país estancado, sin embargo, cada vez que las presiones económicas disminuyen, la política económica se ha relajado y se han cometido errores económicos graves que han impedido que el país se recupere.

Como se ve, la cuenta corriente contribuyó en el sexenio de De la Madrid (1982-1988) con un saldo positivo de 11.4 mil millones de dólares para aminorar la carga financiera de la deuda externa, que por no ser liquidada íntegramente, se acumuló haciéndola crecer. Por el contrario, en el sexenio de Salinas (1989-1994) la cuenta corriente presenta un déficit acumulado de más de cien mil millones de dólares, muy superior a la afluencia de capitales y a los ahorros logrados con el Plan Brady. Los déficit crecientes de la cuenta corriente muestran de manera clara la sobrevaluación del peso y se genera por un aumento desmesurado de las importaciones, ya que las exportaciones crecieron de forma sostenida a lo largo del sexenio.

Cuadro 9
Inversión extranjera directa: 1980-1999
(millones de dólares)

Año	Inver. extr. directa	Saldo histórico	Año	Inver. extr. directa	Saldo histórico
1980	1 622.6	8 458.8	1990	3 722.4	30 309.5
1981	1 701.1	10 159.9	1991	3 565.0	33 874.5
1982	626.5	10 786.4	1992	3 599.6	37 474.1
1983	683.7	11 470.1	1993	4 900.7	42 374.8
1984	1 429.8	12 899.9	1994	10 555.9	52 930.7
1985	1 729.0	14 628.9	1995	8 182.3	61 113.0
1986	2 424.2	17 053.1	1996	7 591.7	68 704.7
1987	3 877.2	20 930.3	1997	11 707.3	80 412.0
1988	3 157.1	24 087.4	1998	7 379.0	87 791.0
1989	2 499.7	26 587.1	1999	10 451.3	98 242.3

Fuentes: Natfinsa, *La economía mexicana en cifras* 1995, p. 347. INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 2000, p. 636.

Cuadro 10

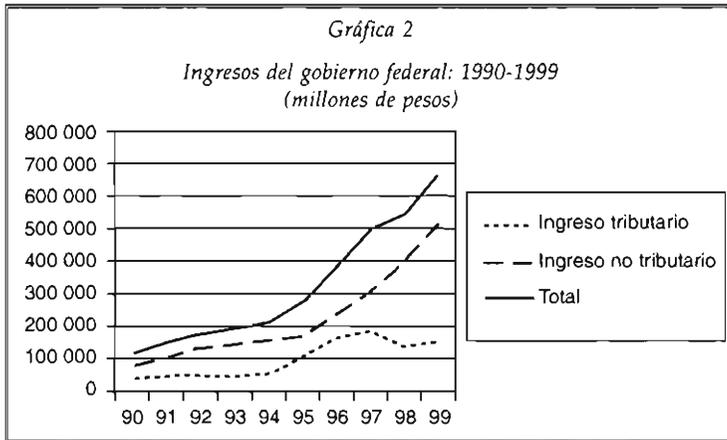
Cuenta corriente de la balanza de pagos: 1980-1999
(millones de dólares)

Año	Ingresos	Egresos	Saldo	Año	Ingresos	Egresos	Saldo
1980	24 860	35 294	-10 434	1990	56 071	63 522	-7 451
1981	31 111	47 352	-16 241	1991	58 087	72 734	-14 647
1982	30 973	36 863	-5 890	1992	61 669	86 107	-24 438
1983	32 929	27 069	5 860	1993	67 752	91 151	-23 399
1984	37 830	33 646	4 184	1994	78 372	108 034	-29 662
1985	35 859	35 057	802	1995	97 029	98 606	-1 577
1986	29 929	31 303	-1 374	1996	115 494	117 824	-2 330
1987	37 389	33 128	4 241	1997	131 535	138 983	-7 448
1988	42 096	44 473	-2 377	1998	140 069	156 159	-16 090
1989	48 103	53 925	-5 822	1999	159 353	173 521	-14 168

Fuentes: Nafinsa: *La economía mexicana en cifras 1995*, p. 311; INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 588-600.

EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
DEL GOBIERNO FEDERAL

En la gráfica 2 vemos los ingresos corrientes del gobierno federal durante la última década. Estos crecieron exponencialmente, tanto debido al aumento de precios, como por las necesidades financieras crecientes que genera una deuda pública que se incrementa año con año. El endeudamiento público del Estado es hoy el obstáculo principal que enfrenta nuestro país para reanudar su crecimiento. Como se observa, los ingresos tributarios, que representaban las tres cuartas partes del total en 1994, bajaron a 60% de 1995 a 1997, pero se recuperaron en 1998 y 1999.



En el cuadro 11 aparecen los ingresos del gobierno federal de 1980 a 2000. Allí se aprecia una enorme variación, ya que el total de ingresos corrientes creció 1 267 veces de 1980 al año 2000, creciendo en la década de los ochenta 172 veces, mientras que en la de los noventa solamente en 7.4 veces. Estas variaciones reflejan más el impacto del proceso inflacionario sobre las variables, que movimientos reales. Si deflactamos los datos, empleando el índice de precios al productor, la tasa media de crecimiento fue de 4.3 por ciento.

Cuadro 11

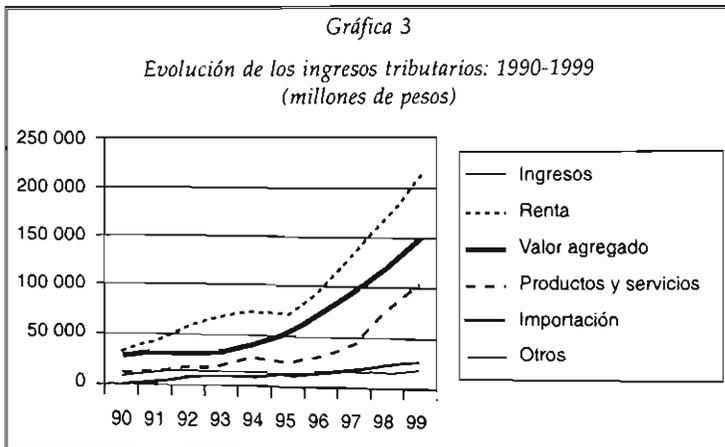
Ingresos del gobierno federal: 1980-2000
(millones de pesos corrientes)

Ingresos	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Renta	247	1 923	32 972	57 945	72 900	97 162	169 476	254 133
Valor agregado	120	1 478	26 636	30 452	38 537	72 110	119 871	190 730
Prod. y servicios	48	1 023	11 203	18 190	27 945	29 695	76 598	82 042
Importación	44	327	6 381	12 884	12 708	14 855	21 488	33 341
Otros	26	111	2 060	7 293	8 227	12 185	16 791	18 745
Ingreso tributario	485	4 862	79 252	126 764	160 317	226 007	404 224	578 991
Ingreso no tributario	199	3 129	38 459	53 559	54 984	166 560	140 951	287 241
TOTAL	684	7 991	117 711	180 323	215 301	392 567	545 175	866 232

Fuente: INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Como se observa en los cuadros 12 y 13, durante las dos últimas décadas los ingresos tributarios constituyen las dos terceras partes del total de los ingresos, la otra tercera parte corresponde a ingresos no tributarios: derechos, productos y aprovechamientos. En las dos últimas décadas, la estructura impositiva de México se ha venido simplificando, ya que cuatro impuestos aportan 95% del total de los ingresos. Por una parte, los impuestos directos sobre la renta aportan las dos quintas partes del total de los ingresos tributarios. Por la otra, tres impuestos indirectos proveen más de la mitad: los impuestos al valor agregado entre una tercera y cuarta parte del total de los ingresos tributarios; los impuestos especiales a la producción y a los servicios agregan una sexta parte; los impuestos sobre las importaciones, menos de la décima parte. Los demás impuestos sumados representan menos de la vigésima parte (cuadro 12).

Como puede verse en la gráfica 3, el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado y los impuestos especiales a la producción y a los servicios crecieron en la década de los años noventa en más de siete veces, por lo que conservan su importancia relativa, mientras que los impuestos a las importaciones sólo se multiplicaron por cinco, por lo que redujeron su importancia re-



Cuadro 12

Estructura de los ingresos del gobierno federal: 1980-2000

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Renta	50.93	39.55	41.60	45.71	45.47	42.99	41.93	43.89
Valor agregado	24.74	30.40	33.61	24.02	24.04	31.91	29.65	32.94
Producto y servicio	9.90	21.04	14.14	14.35	17.43	13.14	18.95	14.17
Importación	9.07	6.73	8.05	10.16	7.93	6.57	5.32	5.76
Otros	5.36	2.28	2.60	5.75	5.13	5.39	4.15	3.24
Ingresos tributarios totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso tributario	70.91	60.84	67.33	70.30	74.46	57.57	74.15	66.84
Ingresos no tributarios	29.09	39.16	32.67	29.70	25.54	42.43	25.85	33.16
Total	684	7 991	117 711	180 323	215 301	392 567	545 175	866 232

Fuente: cálculos estimados a partir de los datos del cuadro 1.

lativa de 10 a 5%. El resto de los impuestos, que representaban la vigésima parte del total entre 1992 y 1997, redujeron su importancia aún más en los tres últimos años, para representar sólo 3% en el año 2000.

En el cuadro 13 aparece la contribución del petróleo a los ingresos del sector público. Como se observa, en los años ochenta representaron más de la tercera parte de los ingresos totales. Al principio de los noventa su peso relativo cayó a una cuarta parte para recuperarse en 1996 y constituir dos quintas partes; al final de la década vuelve a caer y queda en promedio en 30 por ciento.

Los ingresos no petroleros del sector público se subdividen, a su vez, en ingresos del gobierno federal e ingresos de organismos y empresas bajo control indirecto presupuestal (cuadro 14).

Los ingresos del gobierno federal que en la década de los ochenta representaron en promedio las dos quintas partes del total, en los años noventa aumentaron su peso relativo en 10%, para equivaler a la mitad de los ingresos. Los de los organismos y empresas que están bajo control presupuestal directo, que en la década de los ochenta representaron en promedio casi una cuarta parte, en los años noventa redujeron su participación relativa en 5%, por lo que aportaron sólo la quinta parte del total.

EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS GASTOS EN MÉXICO: 1980-1990

Los gastos del gobierno federal a precios corrientes han crecido exponencialmente durante las dos últimas décadas, más como resultado del proceso inflacionario que por variaciones reales. De 1980 al año 2000 crecieron 1163 veces, de 817 millones de pesos a 950 000 millones de pesos; en la década de los ochenta aumentaron 168 veces, y en los años noventa, sólo 7 veces. Al deflacionar los gastos con el índice de precios al productor, la tasa de crecimiento promedio anual que se obtuvo en los años noventa fue tan sólo de 4 por ciento.

Cuadro 13

<i>Ingresos petroleros (millones de pesos)</i>									
Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	
Ingresos petroleros	374	7 260	60 239	76 651	91 074	220 935	252 990	326 282	
Ingresos no petroleros	777	8 075	126 698	219 805	237 725	359 787	530 056	858 588	
Total	1 151	15 335	186 937	296 456	328 799	580 722	783 046	1 184 870	
Ingresos petroleros/total	32.49%	47.34%	32.22%	25.86%	27.70%	38.04%	32.31%	27.54%	

Fuente: INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Cuadro 14

<i>Ingresos del sector público: gobierno federal y organismos y empresas (millones de pesos)</i>									
Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	
Gobierno federal	501	4 395	82 971	159 393	161 718	244 984	374 252	647 606	
Organismos y empresas	276	3 680	43 727	60 412	76 006	114 803	155 804	210 982	
Ingresos no petroleros	777	8 075	126 698	219 805	237 724	359 787	530 056	858 588	
Gobierno federal/Total	43.53%	28.66%	44.38%	53.77%	49.18%	42.19%	47.79%	54.66%	
Organismos y empresas/Total	23.98%	24.00%	23.39%	20.38%	23.12%	19.77%	19.90%	17.81%	

FUENTE: INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Como puede apreciarse en los cuadros 15 y 16, el gasto programable del gobierno federal ha representado las dos quintas partes del total en los años noventa y en el primer quinquenio de los ochenta; en la segunda de los ochenta, su peso relativo cayó 20%, debido al aumento relativo del pago de los intereses de la deuda, que llegaron a representar 40% de los gastos en promedio. Los gastos no programables, programables y otros han mantenido su importancia relativa durante las dos décadas y representan aproximadamente la quinta parte del total de los gastos.

En el cuadro 17 aparece la estructura del gasto programable asignado al sector público, según la clasificación administrativa. Como se observa, aunque el gasto programable se repartía entre la administración central y el sector paraestatal en partes casi iguales —y correspondió en los años ochenta a más de la mitad del gasto al sector paraestatal—, en los años noventa, se observa un claro progreso de la importancia relativa de la administración central, que en el año 2000 representó las tres quintas partes, y una reducción del sector paraestatal que en ese año fue menor a 40 por ciento.

El gasto relativo de los poderes legislativo, judicial y de los órganos autónomos, aunque ha venido incrementando su peso relativo en forma sostenida, representó en el 2000 sólo 2.27%. En los años ochenta, su peso relativo fue inferior a 0.5%. En lo que corresponde a los gastos de la administración central, la mitad del presupuesto se ha venido asignando para atender las funciones de desarrollo, educación, seguridad social y salud, sin embargo, se observan variaciones. El gasto destinado al desarrollo, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, a comunicaciones y transportes, a medio ambiente y recursos naturales y a energía, que en los años ochenta representó 30%, se redujo en los noventa a la mitad. El gasto en educación, que en promedio fue de 20% del gasto total asignado por la administración central en el primer quinquenio de los ochenta y que se elevó hasta 30% en los primeros años de la década de los noventa, posteriormente bajó a la mitad. El gasto asignado a la seguridad social y a la salud, por su parte, ha crecido de manera sostenida de 3 a 5% en los años ochenta, duplicándose a lo largo de los

Cuadro 15

Gastos del gobierno federal 1980-2000
(millones de pesos)

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Intereses	-77	-4 217	-59 917	-36 514	-27 097	-94 285	-95 711	-177 576
Otros	-176	-1 946	-23 253	-36 642	-46 614	-76 425	-121 926	-187 710
No programable	-253	-6 163	-83 170	-73 156	-73 711	-170 710	-217 637	-365 286
Programable	-556	-5 469	-53 763	-90 764	-147 492	-232 373	-392 695	-58 0586
Subtotal	-809	-11 632	-136 933	-163 920	-221 203	-403 083	-610 332	-945 872
Otros	-8	60	-213	-443	-4 027	-962	-2 144	-4 176
Total sin intereses	-740	-7 355	-77 229	-127 849	-198 133	-309 760	-516 765	-772 472
Total	-817	-11 572	-137 146	-164 363	-225 230	-404 045	-612 476	-950 048

Fuente: INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Cuadro 16

*Estructura del gasto del gobierno federal
(porcentaje)*

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Gastos	-817	-11 572	-137 146	-164 363	-225 230	-404 045	-612 476	-950 048
Programable	68.05%	47.26%	39.20%	55.22%	65.49%	57.51%	64.12%	61.11%
No programable	30.97%	53.26%	60.64%	44.51%	32.73%	42.25%	35.53%	38.45%
Intereses	9.42%	36.44%	43.69%	22.22%	12.03%	23.34%	15.63%	18.69%
Otros no programables	21.54%	16.82%	16.95%	22.29%	20.70%	18.91%	19.91%	19.76%
Otros	0.98%	-0.52%	0.16%	0.27%	1.79%	0.24%	0.35%	0.44%

Fuente: cuadro 16, cálculos propios.

Cuadro 18

*Asignación original del gasto programable del sector público
por clasificación administrativa (porcentaje)*

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Legislativo, judicial, órganos autónomos	0.14	0.21	0.37	0.78	1.27	1.30	1.49	2.27
HyCP	20.63	7.99	4.60	2.48	3.62	4.76	4.22	3.54
Defensa Nacional	2.19	3.49	3.78	3.78	3.90	3.79	3.60	3.69
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	11.72	9.60	6.14	6.32	8.16	7.22	5.79	4.50
Comunicaciones y transportes	5.78	10.04	4.58	5.38	6.24	5.12	3.98	3.09
Educación	19.53	20.14	28.00	30.42	17.42	17.47	16.09	15.10
Salud	2.97	2.89	4.08	4.36	3.76	3.88	3.96	3.32
Medio ambiente y recursos naturales	1.09	0.78	0.30	0.28	0.26	2.85	3.28	2.58
Energía	7.81	15.89	7.10	1.59	0.31	2.09	2.22	2.24
Seguridad social	0.00	1.98	5.26	6.11	6.23	7.33	13.82	15.32
Prov.SalyEco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	13.75	2.63	2.38
Erogaciones no sectoriales	14.53	12.08	16.54	19.06	14.72	0.00	0.00	0.00
PyA.EdBNTA	0.00	0.00	0.00	0.00	17.46	17.80	5.16	4.14

Cuadro 18 (concluye)

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Aportaciones estatales a los partidos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	30.58
Otras	13.75	15.11	19.63	20.21	17.93	13.95	10.26	9.52
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Administración central	45.01	49.46	45.88	50.62	56.26	56.49	58.51	60.83
Sector paraestatal	54.85	50.33	53.75	48.60	42.47	42.21	39.99	36.90
TOTAL	1 422	11 414	123 286	185 297	250 663	405 601	675 751	908 330

Fuente: INEGI, *op. cit.*, y cálculos propios.

noventa, para llegar a representar cerca de la quinta parte en el año 2000. Cabe observar que los gastos asignados a la defensa han permanecido bajos a lo largo de las dos décadas, siendo inferiores a 5 por ciento.

INGRESOS Y GASTOS

En el cuadro 18 aparecen los ingresos y gastos del gobierno federal en los renglones segundo, tercero y cuarto; el tercero corresponde al total de gastos excluidos los intereses y sirve para calcular el balance primario que aparece en el quinto renglón. El balance total que resulta de deducir a los ingresos totales los gastos totales, aparece en el sexto renglón.

Prácticamente, el balance primario ha sido positivo durante las dos décadas. A principios de los noventa, el saldo positivo alcanzó los 40 000 millones de pesos, y en el año 2000 se elevó hasta aproximarse a los 100 000 millones de pesos. Sin embargo, el balance total del gobierno federal fue negativo a lo largo de las dos décadas, con excepción del año 1992, en que la renegociación de la deuda externa, la estabilización de la economía y la privatización de empresas y organismos del Estado permitieron el control del déficit interno. Posteriormente, el control de la crisis que sufrió el país en 1994 y las medidas que se adoptaron en 1995 llevaron a un crecimiento acelerado del déficit del gobierno federal y de la deuda interna. El déficit del balance total del gobierno federal se incrementó hasta llegar a sobrepasar los 80 000 millones de pesos en el año 2000, y 10% de los ingresos desde 1998.

En los renglones séptimo y octavo aparecen los ingresos y gastos del sector público. Los ingresos resultan de sumar a los del gobierno federal, los ingresos petroleros y los de organismos y empresas bajo control directo presupuestal. Los gastos del sector público resultan de sumar a los gastos programables, los gastos no programables cuyo componente principal son los intereses. Al deducir los gastos totales del sector público de los ingresos totales, se obtiene el balance presupuestal, que aparece en el noveno

Cuadro 18

Ingresos y gastos del sector público y del gobierno federal (millones de pesos)

Año	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Ingresos gobierno federal	684	7 991	117 711	180 323	215 301	392 567	545 175	866 232
Gastos (intereses)	-740	-7 355	-77 229	-127 849	-198 133	-309 760	-516 765	-772 472
Gastos gobierno federal	-817	-11 572	-137 146	-164 363	-225 230	-404 045	-612 476	-950 048
Balance primario	-56	636	40482	52 474	17 168	82 807	28 410	93 760
Balance total (G.F.)	-133	-3 581	-19 435	15 960	-9 929	-11 478	-67 301	-83 816
Ingresos sector público	1 150	15 336	186 938	296 456	328 798	580 722	783 046	1 187 704
Gastos sector público	1 401	18 698	203 451	250 265	328 190	583 982	830 610	1 248 157
Balance presupuestal	-251	-3 363	-16 514	46 191	608	-3 260	-47 564	-60 453
Balance público	-293	-3902	-19 266	46 485	3 347	283	-47 919	-60 597

Fuente: Anuarios estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, op. cit.

renglón. El décimo renglón se obtiene de la suma del balance presupuestal y el balance de las empresas y organismos bajo control presupuestal. El balance presupuestal y el balance público siguen tendencias similares porque el balance de los organismos y empresas bajo control presupuestal directo sólo excedió los 2 000 millones en dos periodos: como un déficit que se había venido deteriorando a finales de los ochenta, de 1994 a 1996 como superávit, y nuevamente como déficit en 1997.

El balance público también sufrió un deterioro creciente a lo largo de los años ochenta hasta alcanzar un déficit de casi 20 000 millones de pesos equivalente a 10% de los ingresos del sector público. En 1992 arrojó un altísimo superávit de casi 50 000 millones de pesos, equivalente a 16% de los ingresos totales; posteriormente se niveló hasta 1996, mostrando un nuevo deterioro creciente en términos absolutos a partir de 1998, pero que representó poco más de 55% de los ingresos totales del sector público. Cabe hacer notar que si bien el balance del gobierno federal tuvo un comportamiento similar al balance público en los años ochenta, y en 1992 contribuyó con una tercera parte del superávit presupuestal, de 1994 a 2000 ha tenido una contribución negativa que anuló el superávit en 1994 y 1996 y agravó los déficit de los años 1998 y 2000.

LA DEUDA PÚBLICA TOTAL

En una conferencia que impartió en el ITAM, el actual secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, sorprendió cuando dijo que las finanzas públicas sufrían una fuerte presión derivada de la deuda oculta que no ha sido reconocida. La deuda pública constituye hoy el problema más grande que enfrenta el país, ya que el peso de su servicio crece de forma drástica. Los pasivos resultantes de sumar las deudas interna y externa, las contingencias y los avales otorgados por el gobierno, alcanzaron los 6 billones 750 000 millones de pesos al final del año 2000, al tipo de cambio de esa fecha, equivalentes a casi 700 000 millones de dólares, suma que representaba 123.4% del producto interno bruto.

LA DEUDA OFICIAL Y LA DEUDA OCULTA

De acuerdo con datos del Banco de México al cierre de 2000, la deuda externa bruta del sector público alcanzaba los 84 000 millones de dólares y representaba 12.5% del PIB. La deuda interna bruta alcanzó los 675 000 millones de pesos, equivalentes a casi 70 000 millones de dólares. De manera que el monto de la deuda oficial que los analistas conocen asciende a poco más de 150 000 millones de dólares y representa menos de la cuarta parte del producto interno bruto.

En el año 2001 el valor de la deuda interna del sector público a través de valores fue de 763 000 millones de pesos. Los Cetes representaban 25%, los Bondes 46%, los Udibonos 12%, y otros valores, el restante 16%. La deuda pública externa ascendió a 80 000 millones de dólares, de los que 73% correspondió al gobierno federal, 16% a los organismos y empresas controlados por el presupuesto, y 10% a la banca de desarrollo.

Sin embargo, según el informe de las finanzas públicas del cuarto trimestre de 2000, el saldo total de las obligaciones con garantía fiscal ascendió a 986 000 millones de pesos que representaban 16.6% del PIB, suma en la que se incluían los pasivos del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) por 740.5 mil millones de pesos, 123.4 mil millones de pesos correspondientes a fideicomisos y fondos de fomento, 105.4 mil millones de pesos del rescate carretero, 13.2 mil millones de la banca de desarrollo, y 3.8 mil millones de pesos del rubro "otros". La deuda de los estados y los municipios representó 1.6% del PIB, y la derivada de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), 2.6% del producto interno bruto.

De mucho mayor relevancia es la deuda derivada del sistema de pensiones, cuya suma alcanzó 357 000 millones de pesos, equivalentes a 56% del PIB. El IMSS adeuda la suma de 1 billón 160 000 millones de pesos a sus asegurados, y de 300 000 millones de pesos a sus trabajadores. Suma equivalente a 155 000 millones de dólares que representan 25.1% del PIB. Los pasivos de Pemex alcanzan 200 000 millones de pesos, y los del ISSSTE, 181.7 mil millones de pesos, de los cuales 118.8 mil millones corresponden al

fondo de pensiones y el resto a adeudos de las dependencias o entidades afiliadas al instituto. Los pasivos de estas dos instituciones, sumados a los de la CFE, Luz y Fuerza del Centro y los de los organismos descentralizados, alcanzan una suma que representa 30.9% del producto interno bruto.

REFLEXIONES FINALES

En una retrospectiva de los acontecimientos más importantes de las finanzas públicas durante las dos últimas décadas, observamos que la política económica de México durante los últimos tres gobiernos nacionales, después del grave endeudamiento externo de principios de los años ochenta, ha estado determinada por políticas de estabilización, cuyo propósito fue salir de las crisis económicas de 1982, 1986, 1994, y por la decisión de modificar el patrón de desarrollo y pasar del modelo de sustitución de importaciones a un modelo exportador. La transformación del modelo ha permitido sobrepasar el obstáculo más grande que tuvo la economía mexicana en los años ochenta, la deuda externa, pues debido a los elevados volúmenes de inversión extranjera directa que se colocan en nuestro país, hoy no representa un problema grave. De igual manera, se ha logrado un control relativamente exitoso de la inflación, a pesar de que las crisis recurrentes atentan contra lo mismo. Finalmente, la transición política y económica del sexenio de Zedillo al de Fox se logró sin fugas de capital importante y sin los acostumbrados sobresaltos que sumían a la economía en una crisis, por lo que se ha ganado en estabilidad.

Sin embargo, como muestran las experiencias de desarrollo más exitosas que se han dado recientemente —como lo señalan los libros de texto de política económica—, la función central del Estado y de la política económica consiste en establecer las condiciones adecuadas y de promoción para que la nación logre los más altos índices de crecimiento. Esto implica la asignación o suministro de bienes públicos necesarios para el desarrollo social e industrial, que se resume en la instalación de la infraestructura urbana e industrial. Otra de las funciones que debe realizar el

Estado mexicano es la de redistribución del ingreso, que se combina con la de desarrollo social y del capital humano. Para atender esta función debe promover la educación, la salud, la seguridad social, la asistencia social y el combate a la pobreza y a la delincuencia.

Estas funciones fueron atendidas de manera creciente en las grandes ciudades y polos de desarrollo, siguiendo el modelo de sustitución de importaciones, entre 1940 y 1980, pero siempre de forma parcial, ya que muchos municipios y aun estados permanecieron al margen del desarrollo, lo que propició la migración a las grandes ciudades y generó costos crecientes de aglomeración. Durante las dos últimas décadas la mayor parte de estas funciones ha sido desatendida crecientemente, el Estado ha concentrado sus esfuerzos en seguir apoyando la educación y la salud, y en combatir la pobreza y miseria extrema producto de las inequidades que el modelo genera y de la misma desatención del Estado.

Como lo muestran las estadísticas de la seguridad social, las finanzas públicas están incapacitadas para atender a los pensionados y cumplirles las promesas pactadas de proporcionarles una pensión equivalente a su sueldo durante el resto de sus vidas. Ello no sólo porque las instituciones encargadas (IMSS e ISSSTE) estén quebradas financieramente y sean incapaces de cubrir sus pasivos, sino porque además sus ingresos son inferiores a sus gastos. También la esperanza de vida promedio del mexicano se ha ampliado, por lo que los pagos deben extenderse por más años.

En lo referente a la instalación de infraestructura urbana e industrial, existe una fuerte desatención a los municipios y estados del país, y en muchos de ellos la política se ha limitado a llevar agua potable y electricidad, aspecto en el que hay importantes avances. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad de México y otras ciudades ha rebasado sus límites económicos y sociales, por lo que en la próxima década será indispensable apoyar el progreso de ciudades en los estados y crear nuevos polos de expansión, lo que exige una reforma fiscal integral que base el desarrollo futuro de México en un verdadero federalismo y fortaleza así a la seguridad nacional.

Seguridad nacional:
la política social y pobreza, migración
ilegal y militarización

Política social y seguridad nacional

Sara Gordon Rappoport*

INTRODUCCIÓN

La relación entre política social y seguridad nacional no es un tema que por sí mismo atraiga el interés de los especialistas en seguridad nacional, ni un problema que se constituya en objeto de investigación en México. Esto se expresa de manera nítida en la ausencia de bibliografía sobre esta relación, a pesar de que la mayor parte de los trabajos sobre seguridad nacional la mencionen o partan de ella como premisa de análisis, a menudo indirectamente. Así, varios trabajos aluden al papel que desempeña el bienestar de la población en la conformación de la cohesión e integración social y en el mantenimiento de la estabilidad política, y expresan preocupación por los resultados de una estructura económica y social insuficiente para generar empleos y niveles de vida aceptables para la mayoría de la población, y por los efectos de la estrategia de política económica gubernamental en el empobrecimiento de amplios sectores de la población, ya que se considera que de la pobreza se derivan protestas sociales.¹

La importancia de la relación entre política social y seguridad nacional ha sido abiertamente reconocida por los responsables

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ R. Benítez, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, 2001, p. 963.

gubernamentales, y la problemática del bienestar subyace en los objetivos de planes de gobierno. Desempleo, pobreza, injusticia y demanda de democracia fueron de manera explícita considerados graves retos internos a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995), mientras que el de 2001-2006, de manera un tanto ambigua, indica la necesidad de que el Estado garantice “la seguridad nacional y haga frente a amenazas que atenten contra el bienestar y la paz de su población”.²

Preocupación académica o gubernamental, los componentes de esta relación revisten una importancia innegable. En toda sociedad, en todo régimen político, la política social contribuye a incorporar a la población, favorece la cohesión social, es decir, la existencia de mecanismos que permiten que en una sociedad se compartan fines comunes, que haya solidaridad, que las normas sociales tiendan al respeto y a la ayuda mutua, dentro del marco de la ley, y que existan redes de relaciones informales y formales densas. La política social también contribuye a fortalecer la legitimidad del régimen y coadyuva a cumplir objetivos de gobernabilidad de la seguridad nacional. Es sabido que la legitimidad implica la aceptación de un determinado régimen y la creencia en su legalidad, lo cual facilita la obediencia hacia un determinado gobierno.

El objetivo de este trabajo es desarrollar los componentes de la relación entre política social y seguridad nacional, y analizar las principales transformaciones que se han dado en esta relación en México, vinculadas a la modernización económica y a los cambios políticos. Partiremos de los aspectos fundamentales de la política social, en un segundo apartado expondremos sus rasgos más importantes en el régimen nacionalista revolucionario, y más adelante analizaremos los cambios que traen consigo la crisis, la modificación del modelo económico vigente hasta principios de la década de los años ochenta y las transformaciones ligadas al cambio político y la democratización. Veremos con detenimiento algunas medidas instrumentadas por los gobiernos de De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox. Finalmente, reflexionaremos sobre

² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 58.

las tendencias actuales de la relación seguridad nacional-política social.

COMPONENTES Y ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA RELACIÓN ENTRE SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA SOCIAL

La relación entre política social y seguridad nacional se inserta entre dos aspectos fundamentales contenidos en varias definiciones amplias del concepto de seguridad: protección y "seguridad", que están estrechamente relacionados, pero deben ser distinguidos. Una definición centrada en el aspecto de protección de la seguridad nacional indica que ésta es una "situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional".³ También incluye fines colectivos y soberanía nacional en fronteras definidas que abarcan el territorio de un país. El aspecto de estabilidad, mantenimiento del orden público y paz social que proporciona seguridad, implica posibilidad de gobernabilidad, de hacer obedecer por la vía pacífica las directrices del gobierno legalmente constituido, Estado de derecho, y la existencia de mecanismos institucionales para resolver conflictos. Por esto, la seguridad nacional tiene entre sus objetivos incluir a la mayor parte de la población en los beneficios del crecimiento a fin de favorecer el acuerdo dentro de los marcos institucionales establecidos. Y ésta es la materia de la política social. En la medida en que crea condiciones de bienestar entre la población, ésta se halla mejor preparada para contribuir a los fines nacionales y participar en ellos. Así, la política social forma parte de las tareas de protección del Estado, no sólo por mantener la estabilidad política y evitar levantamientos e insurrecciones, sino por los objetivos de desarrollo nacional.

Esta cualidad de la política social ha sido reconocida y ha animado recomendaciones dirigidas a consolidar la estabilidad

³ J. L. Piñeyro, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, 2001.

de varios regímenes. Un ejemplo son las recomendaciones de reforma social auspiciadas por la Alianza para el Progreso (Alpro) a principios de los años sesenta, a raíz de la Revolución cubana, así como la estrategia practicada por las fuerzas armadas de participar en obras de beneficio colectivo, conocidas como "acción cívica" en los años cincuenta y sesenta. En ambos ejemplos, pero sobre todo en el primero, está presente un doble propósito: contrainsurgente y de generación de bases estructurales para el desarrollo, que a futuro fortalecieran la cohesión social. Es bien sabido que los afanes redistributivos de la Alpro no pudieron llevarse a cabo en todos los países latinoamericanos, entre otros en El Salvador, donde los grupos dominantes salvadoreños se opusieron a la reforma agraria.

La relación entre política social y seguridad nacional involucra numerosos asuntos y campos de análisis. En su puesta en marcha influyen concepciones, valores, modos de relación entre autoridades y población, a la vez que condiciones de vida y diversos cambios: sociales, como crecimiento o disminución de la población, migraciones, urbanización; económicos, políticos, organizativos, etc., además de los problemas específicos de cada área de atención (salud, educación, vivienda).

Se entiende por política social las medidas públicas, generalmente conducidas por el gobierno, dirigidas a atender y extender el bienestar de la población. Podemos agruparlas según el modo como cubren las necesidades, es decir, universal o específico, y los riesgos que se cubren.

La diferencia entre las universales y las específicas radica en la amplitud de la población que se atiende. Así, las primeras están dirigidas a toda la población, independientemente de su nivel socioeconómico. En esta categoría están los subsidios generales, como los que se aplican a ciertos alimentos (leche, tortilla) y servicios, que permiten mantener bajos los precios de esos bienes. Entre las que abordan asuntos de grupos o instrumentan programas especiales dirigidos a grupos determinados, recientemente llamados "focalizados", están algunos programas dirigidos a la población infantil de bajos recursos —desayunos escolares, niños de la calle—, o a mujeres embarazadas, entre otros.

Otra distinción muy importante se refiere a las medidas que atienden de manera directa necesidades humanas y que proporcionan —directa o indirectamente— bienestar: salud (relacionada de manera directa con el bienestar), alimentación, educación (que representa capital humano), infraestructura urbana básica (drenaje, pavimentación, agua potable, electricidad) y vivienda. Algunas de estas medidas, además de dar bienestar, favorecen el desempeño a futuro en el mercado laboral, sobre todo la educación.

De la atención a estas necesidades, se dice que tienen carácter asistencial porque no contribuyen de manera directa a posibilitar un ingreso, no ofrecen a los beneficiarios un medio de vida, ni los apoyan productivamente, pero sí contribuyen a generar capacidades individuales que permiten hacer un uso fructífero de las oportunidades que se generan en el ámbito económico y disponer de condiciones que mejoran la calidad de vida.

En su conjunto, estas medidas favorecen la lucha contra la pobreza, tanto las asistenciales, que favorecen una mejoría en la calidad de vida o un desarrollo de capacidades, como las que permiten a los beneficiarios fuentes de ingreso, ya sea al proporcionarles fuentes de empleo o medios para producir, como créditos para cultivar la tierra o para iniciar empresas comerciales.

Respecto a los riesgos que se cubren, estos se organizan por lo general en el sistema del seguro social, introducido por Otto Bismarck en Alemania durante el decenio de 1880, y está basado en la relación de empleo. Lo conforman los siguientes rubros:

- Programas para atender distintos riesgos sociales, especialmente los profesionales (cobertura de salud y monetaria contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales), y también enfermedades comunes, pensiones (por vejez, invalidez, maternidad y a sobrevivientes).
- Cobertura de la fuerza laboral empleada en relación de dependencia (asalariada) esencialmente urbana.
- Cotizaciones salariales tripartitas (pagadas por el asegurado, el empleador y el Estado).
- Prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones.

El sistema de seguro social se diferencia del sistema de seguridad social. Este último tiene como base el presupuesto fiscal y también abarca las asignaciones familiares, el subsidio de desempleo, programas de asistencia pública o social (atención de salud y pensiones a grupos de bajo ingreso que no pueden optar por los programas contributivos).⁴ Implica no sólo un mercado interno extendido, sino el cobro generalizado de impuestos.

Por otra parte, los factores político-sociales se refieren a principios y valores que subyacen en la puesta en marcha de estas medidas, a criterios de distribución y a modos de organizar la atención al bienestar. Según estos criterios de carácter político-social, se considera el enlace con la problemática de la seguridad nacional, entendida como gobernabilidad.

- Criterios de distribución vigentes o predominantes en una determinada sociedad, es decir, cómo se aborda el tema del bienestar. ¿Se debe dedicar presupuesto al bienestar de la población? ¿En qué proporción? ¿Se debe dedicar más presupuesto a aliviar necesidades de grupos que a estimular las actividades económicas productivas? ¿Todos deben recibir igual? ¿Algún o algunos grupos deben recibir más? ¿En qué condiciones? ¿Se debe hacer un esfuerzo por compensar a grupos desfavorecidos?

Estos criterios están muy relacionados con la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y económicos de un país y en un gobierno en un momento determinado. Estos dependen de:

- Grado de desarrollo alcanzado. Tanto económico, como social, técnico y cultural. El nivel de desarrollo de una sociedad influye en las necesidades de sus habitantes. Por ejemplo, actualmente se considera que toda vivienda debe contar con agua potable y condiciones de higiene, como la separación de los dormitorios y el lugar donde se cocina. Incluso si se trata de viviendas rurales. O bien, tener acceso a infor-

⁴ C. Mesa Lago, "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 28, 1986.

mación técnica y capacidad de aumentarla se convierte en una necesidad cuya satisfacción es indispensable para una sociedad en la que se ha desarrollado la computación, la robótica y las comunicaciones por satélite. Pero en una sociedad recientemente urbanizada y de incipiente desarrollo industrial, tal vez sea suficiente con ser alfabeto y realizar operaciones aritméticas simples. De igual modo, el acceso a satisfactores.

- El desarrollo científico y técnico también influye en la capacidad de los gobiernos y de distintos agentes sociales para manejar y administrar. Por ejemplo, el desarrollo de la estadística permite efectuar proyecciones, o la disposición de vacunas, enfermedad, incapacidad temporal o permanente, etcétera.
- Vigencia de derechos. En México se reconocen los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda y a mínimos de alimentación. Apenas se han agregado los derechos de los niños, organizados en tres categorías fundamentales: supervivencia, desarrollo y protección.
- Modelo económico vigente. Desde un punto de vista técnico, es muy importante la existencia de normas de operación propias para cada una de las instituciones y organismos dedicados a promover el bienestar de acuerdo con las áreas de su competencia, como la salud o la educación.

LA POLÍTICA SOCIAL DEL RÉGIMEN NACIONALISTA REVOLUCIONARIO

En México, la política social ha desempeñado un papel destacado como apoyo al régimen político, por lo menos a partir de los años cuarenta. Aunque hay diferencias entre los distintos sexenios, encontramos rasgos comunes entre los gobiernos del régimen nacionalista revolucionario: papel tutelar del Estado, plasmado en la Constitución de 1917, relación estrecha entre el desarrollo económico y la política social, modelo de seguridad basado en el empleo formal para población asalariada fundamentalmente ur-

vana, objetivos de universalismo y expansión creciente del gasto social.

Desde principios de los años cuarenta hasta fines de los setenta, la política social del Estado mexicano estuvo basada en un proyecto cuyo objetivo básico era promover el desarrollo económico, proveer servicios de salud y educación, y generar empleo para todos los habitantes del país, tanto para las áreas rurales como las urbanas. Dentro de este modelo, el Estado tenía un importante papel tutelar y protector de sectores populares, promotor del interés colectivo y conductor del desarrollo económico. Los derechos plasmados en la Constitución de 1917 apuntan a estos propósitos. Así, en la Constitución, además de preceptos políticos se inscribieron preceptos sociales; al lado de las normas políticas que rigen al país se incluyeron cuestiones sociales, convirtiendo a estas últimas en componentes de los fundamentos jurídicos del Estado, particularmente los artículos 27 y 123. El artículo 27, vigente hasta 1991, estipuló la obligación estatal de repartir tierras cuando así lo solicitaran sectores del campesinado, estableció la propiedad social por medio del ejido y prohibió la enajenación o venta de las tierras ejidales. Al evitar las operaciones de compra-venta como producto de contratos individuales, estas disposiciones se convirtieron en la garantía tutelar de la propiedad ejidal, confirmando la preeminencia de figuras colectivas por encima de las individuales, por medio de las cuales el Estado protegía a los sectores que se consideraba más vulnerables de la sociedad.

Por otra parte, el artículo 123, vigente hasta ahora, estableció el derecho al trabajo, la jornada máxima (ocho horas), derecho de huelga, prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etcétera.

Cumplir con su papel tutelar y dar vigencia a estos derechos suponía una estrecha relación entre política económica y política de bienestar, lo cual se vio favorecido porque se pensaba impulsar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Durante mucho tiempo se concibió al gasto social como par-

te del proyecto de desarrollo, ya que con la sustitución de importaciones se pretendía estimular el consumo para ampliar el mercado interno al impulsar la demanda y mantener los salarios bajos, a la vez que el proteccionismo arancelario preservaba a la industria de la competencia internacional, garantizándole el mercado local. Los subsidios a los alimentos, transporte y ciertos bienes colectivos (agua, electricidad) incluían precios de garantía a los productos agrícolas y créditos con bajos intereses a los campesinos de escasos recursos, con lo que desempeñaban un doble papel: dar acceso al consumo a amplias capas de la población y fomentar la producción industrial. Así, el Estado sustituía al mercado como mecanismo regulador e impulsaba la cohesión social y su propia legitimidad.

La política de bienestar tenía como base objetivos universalistas, sobre todo lo concerniente a educación y salud pública (preventiva), pero el disfrute de beneficios que iban más allá de la atención curativa (no siempre suficiente) se hallaba ligado al empleo formal y a la pertenencia a sindicatos.

A pesar de que se buscaban objetivos universalistas, es decir, extender determinadas medidas de bienestar a toda la población, no se desarrolló un modelo con acciones dirigidas a proteger a la gente, de modo universal, de riesgos naturales (discapacidad, vejez) y sociales (desempleo, acceso a satisfactores de necesidades básicas), cuya base fuese el cobro generalizado de impuestos que permitiera financiar la cobertura universal de los servicios, como el modelo Beveridgiano de políticas universales de bienestar desarrollado en Inglaterra después de la segunda Guerra Mundial.

En parte, el modelo de protección social instrumentado en México se acerca al modelo conservador estatista instaurado por Bismarck en Alemania en los años ochenta del siglo XIX. Este modelo fomenta la integración social y promueve la vigencia de los derechos sociales, estrechamente relacionados con objetivos de subordinar al individuo al Estado y ligar a los trabajadores a la autoridad de este último. A la vez, instrumenta la protección social a partir de criterios de categorías, desde una modalidad corporativa que otorga a los servidores públicos amplias provisiones de bienestar con el propósito de recompensarlos.

Siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se separó la atención a la población asalariada de la atención pública. La atención preventiva y primaria a la salud se dividió entre seguridad social y asistencia social. En mayo de 1943 se emitió el decreto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo objetivo sería otorgar atención médica y distintas prestaciones a todos los trabajadores asalariados. Durante su primera etapa, el crecimiento de los servicios de seguridad social fue muy limitado. La incorporación de población beneficiaria se fue dando lentamente, debido a la carencia de infraestructura de atención a la salud y a la falta de recursos económicos y profesionales. Expresión de esto fue que de 1944 a 1946 fueron incorporados 246 537 trabajadores a estos servicios. Para 1958, el número de beneficiarios había aumentado a 899 504, y en 1965 ya sumaban 2 191 160 personas. La modalidad de manejo del IMSS era mantener bajos los gastos de operación y administración (bajos sueldos) y destinar cuantiosas cifras a la construcción de obras, tanto de infraestructura médica, como de servicios de uso colectivo (teatros, estadio deportivo, etc.) y viviendas para beneficiarios. De este modo, se obedecía a una lógica expansiva y a principios de solidaridad social.

Los beneficios de seguridad social, como indemnizaciones relacionadas con enfermedad, accidentes de trabajo, jubilación, etc., sólo se aplicaron a trabajadores de la economía formal y del Estado, y el disfrute de elementos adicionales de bienestar, como el acceso a vivienda a bajos precios, créditos de bajo interés y de largo plazo se reservaban por lo general a trabajadores agrupados en organizaciones sindicales que los encuadraban y representaban.

La división seguridad social-asistencia social ha tenido como resultado un trato diferencial para las dos instituciones de salud más importantes. El IMSS, que cuenta con recursos propios, ha recibido proporcionalmente mayor presupuesto que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (después Secretaría de Salud), que debe atender a una población mayor. Según López Acuña, 10% de lo aportado al IMSS por el Estado en 1978, equivalía a la mitad del presupuesto de la SSA de ese año (1987). Por otra parte, la

educación es el rubro que ha recibido la mayor parte del presupuesto público dedicado a desarrollo social, usualmente más de la mitad. Esto se explica por el crecimiento de la población, que aumentó hasta mediados de los años setenta. Entre 1940 y 1980 la población pasó de 19 653 552 habitantes a 69 392 835, es decir, a lo largo de cuatro décadas la población aumentó más de tres veces. La tasa de crecimiento medio anual de la población durante los cuarenta fue de 2.7%, en los cincuenta de 3.1%, y para los sesenta (la más elevada) de 3.4 por ciento.⁵

Además de factores como el crecimiento económico, la formación de profesionistas y la creciente relación con organismos internacionales especializados en determinados sectores de atención (salud, educación), la expansión de la atención al bienestar está ligada a las preocupaciones por el apoyo a los gobiernos del régimen nacionalista revolucionario y por la estabilidad política. La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960, relacionada con objetivos de reforzamiento de la legitimidad del Estado y alentada por las medidas de reforma de la Alpro, surgió después de la huelga magisterial de fines de los años cincuenta. El ISSSTE se creó por medio de la fusión de distintos organismos dedicados al bienestar de los trabajadores estatales, entre otros la Dirección General de Pensiones.⁶ En esa misma década se fundaron otros servicios de salud y de seguro social para capas de trabajadores del Estado: ferrocarrileros, petroleros, ejército, azucareros, entre otros.

Dentro del marco de la ampliación de funciones estatales que se dio en América Latina durante los años sesenta y setenta, en México la actividad reguladora y redistributiva del Estado abarcó el campo alimentario, de la salud, la educación y la vivienda. Destacan, entre las más importantes, la creación de entidades reguladoras, como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), Tabacos de México (Tabamex) y diversas industrias relacionadas con el abasto de alimentos a la población de escasos recursos: Leche Industrializada (Liconsa) y Distribuidora Conasupo

⁵ Conapo, *La situación demográfica de México*, 1999.

⁶ D. López Acuña, *La salud desigual*, México, Siglo XXI, 1987, p. 185.

(Diconsa). Además, se extendieron las funciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), creada en 1960, que de importador de alimentos pasó a ser responsable de la rectoría del Estado en el abasto social de productos básicos (maíz, frijol, trigo, etcétera).⁷

Respecto a la atención a la demanda de vivienda, se fundó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), encargado de proporcionar casas a los asalariados, con un esquema tripartito de financiamiento. También se crearon fuentes de financiamiento para otros sectores de la población, como el Fovissste (Fondo de la Vivienda del ISSSTE) y el Indeco (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda), este último dirigido a sectores de población que carecían de acceso a mecanismos de seguridad social. Dichos organismos vinieron a suplir y complementar la tarea del IMSS, que hasta antes de los años setenta se había hecho cargo de la construcción de viviendas en unidades habitacionales que se rentaban a los asegurados a muy bajo precio. Asimismo, la creación de estos organismos trajo consigo una mayor especialización de funciones, manteniendo la relación privilegiada del gobierno con los sindicatos. Aunque al inicio sólo decidían los miembros del consejo de administración sin los sindicatos, poco después la cúpula sindical fue incorporada, convirtiendo al Infonavit en espacio de toma conjunta de decisiones.

En lo que concierne a la salud, se incrementó el número de beneficiarios: entre 1970 y 1981 el porcentaje de derechohabientes del IMSS respecto del total de la población aumentó de 24.4 a 49%.⁸ Además, en 1973 esta institución inició un programa de atención a la población no afiliada, fundamentalmente de las zonas rurales, llamado IMSS-Solidaridad, cuyo alcance fue limitado debido a dificultades financieras. De igual modo, el presupuesto de la SSA aumentó de manera considerable a fines de los años

⁷ P. Ward, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1998.

⁸ Julio Boltvinik, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en Moncayo y Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México, Cal y Arena, 1994.

sesenta: a pesos constantes de 1968, pasó de 1 362 millones ese año, a 4 162 millones en 1978.⁹

Durante este periodo, conocido como el desarrollo estabilizador, la economía mexicana logró tasas de crecimiento anual de alrededor de 6% durante más de cuatro décadas, y la estructura del empleo se modificó sustancialmente: en 1940, 65% de la población se dedicaba a actividades del sector primario; 15% a la industria; 19% a los servicios. Para 1980 los porcentajes eran los siguientes: 28, 22.9 y 49.1%, respectivamente y además el subempleo descendió entre 1950 y 1980, de 56.9 a 40.4 por ciento.

A pesar de los principios solidarios, las lógicas expansivas y los propósitos universalistas, el gasto en desarrollo social (educación, salud y seguridad pública) como porcentaje del PIB se considera limitado. Entre 1971 y 1976 este porcentaje fue de 7.8% en promedio,¹⁰ y para el periodo 1977-1982 fue de 7.6%. Este porcentaje disminuyó a alrededor de 6% a raíz de la crisis financiera de 1982, y sólo volvió a aumentar hasta 1991, año que representó 7.46%. Para 1977, el porcentaje del gasto sectorial en desarrollo social fue de 22.1, pero con la crisis descendió a 13.8% en 1982.¹¹ Después de 1976, año en que la proporción del gasto social representó 25% del gasto público federal, aquél empezó a declinar hasta reducirse a 10% en 1988.¹² No obstante que el gasto general del gobierno casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el gasto para desarrollo social sólo se triplicó.

Una somera evaluación del periodo 1940-1980 indica una fuerte concentración de la inversión industrial y agrícola y fuertes desigualdades sociales y del ingreso. En términos espaciales, las decisiones de inversión orientadas a las economías de escala de-

⁹ B. López Acuña, *op. cit.*

¹⁰ En este periodo los gastos en promoción industrial y el social ocuparon el primero (con 33.5%) y segundo lugares (23%) del gasto sectorial, respectivamente. La inversión pública para el bienestar social (obras de servicio urbano y rural, construcción de escuelas, hospitales y otros) en 1971 absorbe 21.7% del total, para crecer hasta 25.8% en 1973 y bajar 14.5% en 1976. G. Farfán, "Gasto público y bienestar social", en Pérez y León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, México, UNAM-Plaza y Valdéz, 1987, p. 76.

¹¹ M. de la Madrid H., *Segundo Informe de gobierno*, 1982.

¹² P. Ward, *op. cit.*

jaron al margen a la mayor parte del territorio. Las zonas donde la economía monetaria está poco desarrollada corresponden en términos generales a zonas de poblamiento indígena, donde la producción doméstica y la economía familiar tienen mucha relevancia para los hogares, mientras que la del salario como porcentaje del ingreso es menor. Se trata de zonas que expulsan población. Áreas montañosas con suelos erosionados y escasas tierras arables en las que el cultivo mecanizado es impensable, y el difícil acceso obstaculiza el aprovisionamiento y la comercialización. Las fracturas espaciales del desarrollo económico se ubican sobre todo —pero no sólo— en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y parte de los estados de Veracruz, al sur y este del país, Hidalgo al centro, etcétera.

Asimismo, estas fracturas espaciales dan cuenta de fuertes desigualdades, evidenciadas por los indicadores sociales, que muestran una distribución geográfica de núcleos de marginación. Las diferencias que muestran las cifras estatales respecto del promedio nacional son elocuentes: en 1990, Oaxaca y Guerrero ocuparon el primero y el tercer lugar dentro de la clasificación de marginalidad elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) a partir de indicadores de bienestar social: Chiapas y Oaxaca con 53%, y Guerrero con 46%. Ambas cifras están por encima de la media nacional, que es de 31.74%.¹³ Estos estados experimentaron grandes dificultades para remontar los rezagos: en 1995, Chiapas, Oaxaca y Guerrero permanecieron como entidades de muy alta marginación y redujeron muy poco la distancia que los separaba del Distrito Federal.¹⁴

Al revisar el acceso a educación básica, resulta claro cómo los avances se concentraron en las zonas de mayor desarrollo relativo. En 1970, el promedio de población analfabeta mayor de 15 años era de 26%, pero en el Distrito Federal este porcentaje era de 10%, mientras que en el estado de Guerrero era de 48%. Para 2000 era de poco menos de 3% en el Distrito Federal, y de 23% en

¹³ Conapo, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México, 1993.

¹⁴ Conapo, *La situación demográfica de México*, 1999, p. 145.

Chiapas, cuando el promedio nacional era de 9.5%.¹⁵ De igual modo, si se analiza la estructura de la mortalidad por edad, sexo y grado de marginación, se observa que la edad al morir depende más del estrato social de pertenencia que de otros factores. La proporción de muertes en cada grupo de edad aumenta con la marginación de ambos sexos. El riesgo de morir para las mujeres de los municipios de muy alta marginación es de 36%, mayor que el del resto de la población femenina, y para el caso de los hombres, la diferencia es de 24%. De igual modo, la mortalidad materna aumenta de modo considerable: de las 477 defunciones maternas que se registraron en 1990, 65% ocurrió en localidades rurales (46% en localidades de menos de 2 500 habitantes). Más de 60% de las defunciones maternas se presentó en mujeres no aseguradas.¹⁶

Esas zonas constituyeron un destino importante de los programas focalizados de política social desde su inicio en los años setenta. La operación de programas dirigidos a población seleccionada que se emprendió en ese periodo se vincula con preocupaciones por la estabilidad política, la paz social y el mantenimiento del orden, inscritas en concepciones contrainsurgentes desarrolladas durante la Guerra Fría. Cabe recordar que desde fines de los años cincuenta habían aparecido guerrillas en zonas rurales de México.

La medida fundamental para combatir la pobreza rural, tanto del gobierno nacional como de los organismos internacionales, era fomentar la producción agrícola de minifundistas y ejidatarios, como señalaba Robert Mc Namara, ex secretario de Defensa estadounidense, y presidente del Banco Mundial entre 1964 y 1981:

A menos que se tomen medidas para beneficiar directamente a los segmentos más pobres de la población, las desigualdades del ingreso sencillamente se intensificarán. Creo, por consiguiente, que si se quiere lograr un progreso significativo hacia la solución del problema de la

¹⁵ Conapo, *La población de México en el nuevo siglo*, 2001, p. 186.

¹⁶ Conapo, *Indicadores...*, *op. cit.*

pobreza absoluta en las zonas rurales, no existe otra alternativa viable que la de incrementar la productividad de la pequeña agricultura.¹⁷

El primer programa implementado fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), instrumentado a partir de 1973 con fondos del Banco Mundial. Ha financiado proyectos en cuya selección, ejecución y supervisión participa la comunidad para dar empleo y dotar de infraestructura a zonas rurales aisladas. Trata de enlazar proyectos productivos agropecuarios, forestales y de pequeñas industrias con acciones orientadas a mejorar los niveles de vida en las comunidades rurales. El más conocido fue el de caminos de mano de obra.¹⁸

Por otra parte, se aplicaron medidas encaminadas a tener un conocimiento más preciso de la población por atender, así como programas dirigidos a grupos determinados que se insertaban dentro de la función reguladora del Estado en la economía. Dentro de ese marco, se creó la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977. Una vertiente muy importante del trabajo de Coplamar fue conformar los "mínimos de bienestar" que permitieron establecer los términos de una nueva racionalidad para elaborar programas de bienestar y evaluar los alcances de las políticas sociales del Estado. De hecho, durante una primera etapa, la labor de Coplamar se dirigió a elaborar criterios para efectuar mediciones de grados de marginación y llevar a cabo investigaciones relacionadas con la problemática de la pobreza.

El programa más importante, por el alcance que tuvo y por el cúmulo de experiencias que representó, sobre todo respecto de la organización de los beneficiarios, es el programa de distribución de alimentos en zonas rurales, iniciado conjuntamente por Co-

¹⁷ Mc Namara, citado por E. Valencia, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Gallardo y Osorio, *Los rostros de la pobreza*, ITESO-UIA, 1998, p. 47.

¹⁸ J. Fox, *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University, 1993, p. 157. El financiamiento a proyectos rurales con participación de la comunidad iniciado en 1973 ha proseguido. En 1992 una evaluación del Banco Mundial señalaba que se había financiado a 9 000 comunidades que conformaban 130 microrregiones. Cernea, 1992, p. 6.

plamar y Conasupo a principios de los años ochenta. La distribución de alimentos a precios más bajos que los del mercado se efectuaba por medio de almacenes en cuya creación y vigilancia participaban los habitantes de las comunidades beneficiadas. El Programa Conasupo-Coplamar se orientaba a grupos seleccionados en el marco de la intervención del Estado en la economía por la vía de medidas proteccionistas y subvenciones globales.

Dado que tanto el gasto como los recursos destinados a la política de bienestar se orientaron fundamentalmente hacia la población inserta en el sector formal de la economía y beneficiaron más a zonas urbanas que a rurales, esto determinó que a pesar de que se instrumentaron algunos programas de empleo y comercialización de alimentos básicos en las zonas rurales, el esfuerzo fue parcial y discontinuo, a menudo ligado a objetivos de cooptación de habitantes de las zonas rurales más que a una política sostenida de desarrollo.

Asimismo, dado que la política de bienestar beneficiaba fundamentalmente a sectores determinados de la población y privilegiaba a grupos organizados en sindicatos, las medidas de bienestar cobraron una importancia esencial para la legitimidad del régimen, y propiciaron que los beneficiarios identificaran al presidente en turno con la posibilidad de mejoría, fomentando relaciones de agradecimiento de carácter particularista. Por ello, a diferencia de lo que ocurre en regímenes democráticos, donde la legitimidad es del sistema político en su conjunto, en el sistema político mexicano la legitimidad se ha dado a favor de un partido o de la persona que lo encarna. De ahí la continua tentación de los políticos de ampliar sus simpatías entre sectores populares por medio de medidas de bienestar. Este rasgo ha continuado más allá del régimen nacionalista revolucionario.

CRISIS Y REFORMA ECONÓMICA Y SOCIAL
LA POLÍTICA SOCIAL

La crisis vino a cuestionar la modalidad de política de bienestar de carácter expansivo, universal, así como a restringir los recursos económicos destinados al gasto social. Los cambios económicos internacionales y las dificultades del modelo de sustitución de importaciones provocaron ajustes al modelo económico y a la forma de administrar, y favorecieron condiciones para que cobraran fuerza nuevas concepciones sobre la economía y la política social. Estas adaptaciones coincidieron con importantes cambios sociales que se venían dando en el país, y que contribuyeron a debilitar las relaciones que sustentaban al régimen político.

Entre los cambios sociodemográficos se encuentran el incremento en la esperanza de vida y la reducción de la fecundidad, que trajeron consigo la disminución de la base de la pirámide de población.

Hasta mediados de los setenta, la población experimentó un acelerado crecimiento. Todavía entre 1960 y 1970, creció alrededor de 3.3% anual, y entre 1970 y 1990 disminuyó a 2.59%, y entre 1990 y 2000 bajó a alrededor de 1.8% al año: 2% el primer quinquenio y 1.5% el segundo.¹⁹

Por otra parte, el proceso de urbanización se incrementó a lo largo de los años setenta y ochenta, durante el curso del cual amplios grupos de población migran a las grandes ciudades del país: la zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey. Mientras en 1940 80% de la población vivía en el medio rural, para 1950 fue 72%; en 1960, 63%; en 1970, 55% y en 1980, 48% (INEGI, 1986). Esta creciente urbanización se expresó mediante la reducción de las actividades del sector primario, y la ampliación del sector terciario.

Los procesos de industrialización, urbanización y de crecimiento económico trajeron consigo la expansión de las clases medias que por lo general tienen gran capacidad organizativa y presentan demandas propias. Ciertas categorías de estas clases,

¹⁹ Conapo, *La situación...*, op. cit.

pero no todas, se insertaron sin dificultad en organizaciones tradicionales de representación de tipo sectorial y corporativo sobre las que descansó el régimen político. Estos cambios en la estructura social serán visibles a fines de los años cincuenta con el movimiento magisterial, y para los años sesenta con los movimientos médicos (1964) y el estudiantil (1968). Los dos primeros movimientos expresaban demandas relacionadas con temas propios del gremio, pero el estudiantil expresó una demanda antiautoritaria y por la democracia. En las décadas siguientes surgieron, primero lentamente y después con mayor intensidad, diversas agrupaciones y movimientos reivindicativos no siempre vinculados al arraigo clasista. Estas agrupaciones expresaban nuevas fuerzas que no hallaban cabida de representación dentro de las organizaciones sectoriales del PRI. Es decir, no había canales de participación de las fuerzas sociales que había creado la propia Revolución, principalmente las clases medias que, con presencia social creciente, carecían de representación política. Con los años ochenta, el deterioro del nivel de vida de las clases medias, el cierre de fuentes de trabajo y el mayor desempleo trajeron consigo huelgas, invasiones de tierras urbanas y rurales, e intentos de organización. También significó el aumento de la participación política y la intensificación de las demandas por democracia.

Estos cambios configurarían nuevos conflictos a los que se tendría que enfrentar el país. La pobreza dejó de ser un problema fundamentalmente rural y pasó a ser urbano, debido a la migración de mano de obra carente de fuentes de empleo en el campo que en las zonas metropolitanas se estableció en áreas federales o terrenos baldíos sin servicios, en los que luchan por obtener la instalación de estos.

Por otra parte, se dio una diversificación tanto de los tipos de organizaciones (sociales, de productores, de defensa de intereses comunes, gremiales e incluso políticas) como de las reivindicaciones. Además, se desarrollaron las organizaciones no gubernamentales (ONG), favorecidas por la preferencia de fundaciones donantes internacionales, ya que son financiadas antes que cualquier gobierno.

Estas transformaciones contribuyeron al proceso de cambio en las formas de intermediación política tradicional y debilitamiento del corporativismo vertical como pilar central del régimen político. Los procesos de urbanización desordenada, aunados —en el caso de la ciudad de México— al desplazamiento de población hacia las periferias de las ciudades en zonas sin servicios y carentes de infraestructura urbana, erosionaron las formas de intermediación política tradicionales y restaron eficacia a los liderazgos y cacicazgos en que se basaba el control clientelar por medio de las asociaciones de colonos, base de apoyo de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Asimismo, se dio el debilitamiento del corporativismo como pilar central del régimen político.

El proceso de cambio político institucional ha sido muy lento en México y se extendió desde mediados de los años setenta hasta el año 2000,²⁰ en que triunfa Vicente Fox como candidato opositor a la presidencia. Este proceso involucró el creciente reclamo de la ciudadanía por el respeto a sus decisiones en la selección de sus gobernantes, así como por las progresivas dificultades del partido oficial para obtener caudales de votos.

Dentro de este contexto y de manera paralela, el ámbito de la política social será cada vez más complejo, tanto por el aumento de la población y los cambios ocurridos en la sociedad (expansión de clases medias, aparición de nuevas profesiones), como por el propio carácter de las disciplinas relacionadas con la atención al bienestar y por la creciente heterogeneidad social, entre otros factores.²¹ Además, el aumento de los compromisos de México con organismos internacionales han influido en el diseño de

²⁰ Con la reforma política de 1977, que amplió la representación proporcional, se inició el acceso de la izquierda a canales institucionales de participación. Esa reforma disminuyó los requisitos de registro de partidos políticos, aumentó el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, redujo el número de votos necesario para acceder a ésta, y dio financiamiento público a partidos de oposición.

²¹ La mayor especialización y ampliación del conocimiento técnico en las disciplinas de atención al bienestar, el desarrollo científico y tecnológico, y la mayor profesionalización en la atención han tenido efectos demográficos, como la reducción de la tasa de mortalidad.

políticas internas de atención al bienestar. La participación de México en instituciones mundiales ha implicado la firma de acuerdos que lo sujetan a obligaciones, cuyo cumplimiento se plasma en diversos programas de política social. Asimismo, hay una creciente coordinación con organismos internacionales, sobre todo referida a políticas de salud.²²

Los cambios mencionados se combinarían con cambios económicos y políticos y contribuirían a delinear una nueva problemática respecto a la relación entre política social y seguridad nacional.

En el ámbito económico, el fenómeno más importante es el agotamiento del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, por la crisis económica y por el impulso a un nuevo modelo, inscrito en los procesos de modernización económica, globalización y reconversión industrial. Tanto las medidas requeridas por este modelo como las orientadas a enfrentar la crisis económica —eliminación del déficit fiscal, pago de la deuda—, así como la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, trajeron consigo la redefinición del papel del Estado en la economía, la cual abarca aspectos simbólicos.

La crisis de la deuda y el descenso del crecimiento económico desde principios de los años ochenta influyeron en la distribución del gasto público. Con la crisis, el gasto público se redujo de 32% del PIB en 1981, a alrededor de 19% en 1986. La inversión pública pasó de 11% del PIB en 1981 a 3% en 1986. El gasto en desarrollo social, como proporción del PIB, cayó a 6% promedio entre 1983-1985.²³

²² Entre otros compromisos, en noviembre de 1989 México firmó la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una vez que el Senado de la República la aprobó, la Convención pasó a formar parte del orden jurídico nacional. Después de una Cumbre Mundial a favor de la Infancia, se elaboró la Declaración Mundial sobre Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño, y un plan de acción que definió siete metas globales. Para acatar los compromisos asumidos en este foro internacional, en 1991 se constituyó en México una comisión nacional de carácter intersectorial e interinstitucional que elaboró el Programa de Acción a favor de la Infancia (Programa, 1995).

²³ Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, durante la ceremonia inaugural del XXI periodo de sesiones de la CEPAL, en *El Día*, 24 de abril de 1986.

LAS REFORMAS

La identificación del Estado como tutelar se empezó a modificar a partir de las disposiciones instrumentadas como respuesta a la crisis. Tanto con las medidas aplicadas como en las concepciones sostenidas implícita o explícitamente se desiste del compromiso estatal de fomentar el crecimiento a través del proteccionismo, y pierde fuerza el postulado de que el desarrollo económico es en lo fundamental responsabilidad estatal y debe tener un sentido redistributivo. También se deja de lado la idea de que el papel interventor justifica en gran medida la acción del Estado y de que éste fundamenta su legitimidad.

Las políticas estabilizadoras basadas en el control de salarios y de precios abrieron un proceso de ajuste estructural que pretendía instaurar un modelo económico regido por el mercado, y que favoreció la apertura comercial y la inversión extranjera. Con este propósito, además de otras medidas, se redujeron los créditos otorgados de forma preferencial y se desalentaron los mecanismos de tutela a los sectores con menor capacidad productiva.²⁴

La política económica respecto del Estado se orientó a sanear las finanzas públicas y a controlar el déficit presupuestal por medio de la obtención de mayores ingresos, la reducción del gasto público —sobre todo del social en una primera etapa—, la reforma administrativa y la desincorporación de las entidades paraestatales consideradas no estratégicas ni prioritarias. Entre 1983 y 1992 fueron disueltas, liquidadas, desincorporadas o vendidas 934 empresas estatales. De ese modo, pasaron de 1 155 en 1982, a 241 en 1992.²⁵ Parte de este proceso incluyó varias entidades estatales que desempeñaban un papel regulador en el mercado de algún producto, como el Inmecafe y la mayor parte de las industrias de la Conasupo. El Estado se privó de organismos que

²⁴ Para los agricultores con cultivos rentables y posibilidad de dar garantías, se previó el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), en tanto que los productores con algún potencial de rentabilidad serían atendidos por Banrural. *Diario Oficial*, México, 6 de enero de 1992.

²⁵ Cf. Carlos Salinas de Gortari, *IV Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, 1992.

le permitían atender a importantes sectores de la población y que significaban mecanismos de intermediación con grupos de población (Gordon, 1995). Su desaparición tendría efectos en el aumento del descontento social.

Si lo vemos desde el punto de vista de la seguridad nacional, estas medidas, además de eliminar el papel de regulación estatal del mercado, cancelaron instrumentos de mediación de la administración pública con amplios sectores de población, que permitían articular la demanda con el gobierno. Pretendieron despolitizar y dar prioridad a criterios de eficiencia económica. También disminuyeron la capacidad de la representación sindical de obtener medidas favorables para sus agremiados ante el gobierno.

Respecto de la atención al bienestar, se pretendió trasladar el manejo de operaciones consideradas lucrativas a la empresa privada, fijar normas de carácter técnico y criterios explícitos con el fin de estimular la competencia por la adjudicación de contratos, eliminar o hacer pasar a un segundo plano en la toma de decisiones a la cúpula sindical dentro de los organismos donde ésta participaba. Pasos hacia la privatización de las pensiones e intentos de hacer funcionar normas técnicas, se dieron con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, con el que se estableció que la banca comercial captara los depósitos de los trabajadores, y con las reformas al Infonavit, que implantaron un sistema de puntaje para adjudicar las viviendas a los obreros, establecieron el requisito de efectuar concursos entre las empresas constructoras, y se retiró a las agrupaciones sectoriales capacidad de influencia y decisión. Con ello se pretendía sentar principios para fomentar la competencia.

La lógica de distribuir las cargas sociales y de liberar al Estado federal de parte de sus responsabilidades llevó a plantear la descentralización con el fin de traspasar funciones a los estados y municipios para la recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio), suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines, etc.) y la planeación del territorio.

Respecto de la descentralización, la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 fortaleció al municipio, dejó abierta la posibilidad de que las legislaturas locales concedieran por convenio la

competencia en ciertas materias de salud a los municipios,²⁶ y la mayoría de los estados aprobó un marco jurídico que otorgaba diversas competencias al municipio.²⁷

Con estas bases se inició la descentralización de los servicios de salud, cuya operación había estado a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia desde 1943. La primera formulación de la política de descentralización se dio entre 1983 y 1985. Se facultó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para coordinar los servicios médicos del IMSS, ISSSTE, del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia y los institutos estatales de salud. Así, la operación de los servicios de salud estatales quedó a cargo de los propios estados en un sistema unificado, pero la normatividad y el control siguieron siendo federales. Entre 1985 y 1987 se descentralizaron los servicios de salud de catorce entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.²⁸

En lo que concierne a la educación, la descentralización se insertó en los objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y

²⁶ El mecanismo que sirvió de base para transferir recursos federales y garantizar la ejecución de programas por parte de los gobiernos locales, fue la firma de convenios únicos de coordinación, creados por José López Portillo, que la federación establecía con cada uno de los estados. También se reorganizaron los Comités promotores del desarrollo económico y social (Coprodes), creados en 1971 en las entidades de menor desarrollo, para coordinar a las dependencias federales que realizaban acciones en los estados. En 1981 los Coprodes se convirtieron en Coplades, a fin de contar con instrumentos de planeación estatal bajo la responsabilidad de las autoridades locales, en la que participarían las dependencias de la administración pública federal. De este modo se pensaba consolidar una vertiente regional de planeación.

²⁷ Entre otras, se confirió a los municipios autoridad sanitaria en ciertas materias (por convenio con el gobierno del estado); colaborador en actividades de apoyo a ciertos programas preventivos de salubridad general, saneamiento básico, planificación familiar o educación para la salud; prestador de servicios de atención médica y salud pública que, también, se hayan convenido con las autoridades estatales.

²⁸ Estas entidades contaban con ciertas características que las hacían afines y objeto de la implementación de la descentralización en el sector: *a)* en general son de los estados más pequeños; *b)* la población está más concentrada; *c)* cuentan con mejores comunicaciones; *d)* cuentan con mejores condiciones económicas, educativas, de servicios básicos y de salud.

reestructurar el sistema educativo, promoviendo la participación de diversos agentes sociales y políticos, entre otros, los padres de familia. En mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por medio del cual se transfirieron a los 31 estados de la República bienes inmuebles, muebles, plazas docentes, puestos administrativos, y la responsabilidad de impartir 3.9 millones de horas de clase a 13.5 millones de alumnos.²⁹

FOCALIZACIÓN, PROGRAMAS Y ACTORES

Sin que desaparecieran por completo objetivos universalistas en educación y atención primaria a la salud, se planteó la necesidad de utilizar nuevos criterios de distribución del gasto social y establecer otras formas de ejercicio. Estos planteamientos cuestionan la pertinencia de aplicar políticas indiferenciadas, inspiradas en un igualitarismo formal, a grupos de población caracterizados por grandes asimetrías. Por ello, se busca mantener un carácter selectivo y restrictivo en el gasto y se propone privilegiar la viabilidad técnica de los proyectos.

Un ejemplo de este tipo de programas es la subvención de alimentos —a la tortilla— por medio de cupones proporcionados a la población de bajos ingresos (menos de dos salarios mínimos), que fue instrumentado a mediados de los años ochenta por la administración de Miguel de la Madrid. Este programa se impulsó a raíz de que se suspendió la política de subvenciones globales a los alimentos básicos. Cabe señalar que este tipo de programas ha tendido a debilitar a las agrupaciones sindicales como agentes intermediarios en la provisión de bienestar y ha desplazado la negociación con organizaciones, privilegiando el hacer llegar los beneficios individualmente a aquellos beneficiarios que estén dentro del rango. Así, el programa de distribución de tortilla, que al principio se repartía por medio de agrupaciones sindicales o de colonos, después se empezó a entregar de forma directa a aquellas familias que demostraran ser elegibles.

²⁹ C. Salinas de Gortari, *IV Informe de gobierno, México, 1993*.

Otro factor presente en la aplicación de programas focalizados es el hecho ya mencionado de que diversas organizaciones han tomado bajo su cargo acciones de fomento al desarrollo al margen del Estado, aunque no necesariamente opuestas al mismo. Ejemplo de ello es el papel que desde mediados de los años sesenta vienen desempeñando organizaciones no gubernamentales, auspiciadas por la Iglesia, por grupos de profesionistas, de empresarios, o por asociaciones de voluntariado para proveer servicios asistenciales, asesoría técnica en diversos ámbitos, promoción del desarrollo, etc. Los servicios que brindan o la acción organizativa que promueven se ve a menudo como complementaria de la acción del Estado. Al respecto, cabe recordar el impulso dado a la acción de estas organizaciones por diversos organismos y fundaciones internacionales.

Los canales de enlace que se rompieron con el cierre de entidades reguladoras del mercado, se pretendió rehacerlos de varias maneras en el marco de la nueva estrategia económica. Un programa clave para estos propósitos fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual se debería hacer cargo de la atención a los grupos marginados y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.³⁰

PRONASOL

El contexto económico y político en que surge Pronasol indica que este programa pretendía afrontar y dar respuesta de manera simultánea a la pobreza y a la legitimidad del régimen, con muchas restricciones de carácter económico. Es muy conocido el hecho de que Pronasol surgió dentro del marco de la crisis fiscal y de los programas de emergencia auspiciados por el Banco Mundial, a fin de compensar los efectos sociales de las políticas de

³⁰ A la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creada en mayo de 1992, se le encargaron todas las actividades relacionadas con desarrollo social que antes estaban asignadas a varias entidades gubernamentales, y se le responsabilizó de la programación, autorización, entrega, seguimiento y evaluación de los recursos del Ramo XXVI, correspondientes al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

ajuste. Debido a esto y al objetivo de impulsar al mercado como regulador, la aplicación de Pronasol no debía contraponerse o repercutir en las variables macroeconómicas, como salarios o precios relativos, por lo que se planteó como un programa de carácter asistencial macro, a pesar de que su forma de operar era en el plano micro.

A nivel político el Pronasol surgió de cara a un fuerte cuestionamiento a la legitimidad del triunfo electoral del presidente Salinas, y también de participación de nuevos sectores sociales y de nuevas políticas. Se ha señalado que Pronasol fue creado como una medida para devolver al PRI el apoyo de la población. En efecto, los estudios sobre la asignación de los recursos de Pronasol indican la estrecha asociación entre el presupuesto y la celebración de elecciones, aunque el patrón de distribución no fue siempre el mismo. A veces se daba para recompensar a estados de filiación priista, o para atraer a población de estados o municipios panistas o perredistas. Sin duda Pronasol tuvo un objetivo fuerte de reconstituir la legitimidad del régimen.

Hay que considerar que el proyecto de modernización económica iniciado en 1983 tendió a deteriorar la relación tradicional entre sindicalismo y Estado. Debido a que la política de lucha contra la inflación y de ajuste estructural descansó en la contención salarial, este factor contribuyó a erosionar la capacidad mediadora de los sindicatos, a deteriorar su margen de negociación y a debilitarlos. En las negociaciones salariales inscritas dentro del marco de las instancias de contención de la inflación (Pacto de Solidaridad Económica con De la Madrid, y Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico con Salinas de Gortari) y de negociación de los contratos de trabajo, los sindicatos no pudieron ir más allá de los topes salariales impuestos por el Estado, ni tampoco tuvieron éxito en oponerse a los requerimientos de flexibilización de los contratos colectivos y a la eliminación de cláusulas que autorizaban a los sindicatos a intervenir en los asuntos internos de las empresas. Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y la primera parte del de Salinas, el salario experimentó una fuerte caída. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pro-

porción de las remuneraciones salariales cayó 12% entre 1980 y 1990, y el salario real manufacturero declinó 37.9% entre 1982 y 1988, iniciando una lenta recuperación en los años siguientes, hasta representar en 1992 87.8% del nivel de 1980.

Dentro de este marco de debilitamiento del apoyo sindical y dadas las políticas de contención salarial, se ha señalado que Pronasol pretendió construir nuevas alianzas con sectores de distintos estratos populares, con el fin de contar con apoyo para las reformas constitucionales y las medidas de ajuste estructural.

A fin de combatir manifestaciones de pobreza y de pobreza extrema, Pronasol planteaba los siguientes objetivos: mejorar las condiciones de vida de campesinos, indígenas y colonos populares, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población, y promover la participación y gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. Planteaba atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social, como salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, electricidad, etc.), y acceso al empleo. Pronasol se proponía recuperar el apoyo al gobierno, perdido por el partido oficial, al reforzar y consolidar la figura presidencial de Salinas de Gortari.

En virtud de que tanto el abandono de la política de subsidios generalizados, como la restricción presupuestal dirigida a evitar el déficit de las finanzas públicas repercutieron negativamente en los grupos más vulnerables de la sociedad, se pretendió asignar a Pronasol la tarea de hacer frente a estos efectos. Todo aquello que dejó fuera la política macro de fomento al mercado y que se atendía por razones de búsqueda de legitimidad o de protección a diversos grupos sociales, se canalizó vía Pronasol. Por ello, este programa vino a remplazar de manera parcial y fragmentada la acción de organismos estatales de crédito y a retirar la intervención reguladora, lo que condujo a suspender el otorgamiento de créditos blandos a los campesinos más desprotegidos.

El objetivo de mantenimiento del orden social determinó que se diera prioridad al uso político de los recursos por encima del criterio de necesidades. En Chiapas, la derrama de recursos favo-

reció a los municipios de la zona de conflicto donde había organizaciones cercanas al gobierno, ya que los recursos estaban dirigidos a fortalecer a esas agrupaciones o a las que se deslindaban de la guerrilla zapatista, y a despojar de base de apoyo a los alzados. En los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, San Cristóbal de las Casas y Comitán de Domínguez se concentró 86% de los recursos destinados a bienestar social, a pesar de que tenían menos carencias que otros municipios de la zona de conflicto, como Chanal y Huixtán, los más atrasados de la región, que recibieron sólo 0.2 y 0.3% de la inversión estatal para el apoyo a la producción.³¹

Paradójicamente, a pesar de que para el caso de Chiapas los recursos estuvieron claramente orientados a objetivos contrainsurgentes, la aplicación a veces tardía y en otras conflictiva del programa impidió que funcionara a favor de esos objetivos. Un problema fue que la distribución inicial de los recursos contribuyó a agravar el descontento social, ya que se destinaron a diversas organizaciones sociales campesinas, indígenas, urbanas, de artesanos y pequeños productores ya existentes, a las que se registró como comités y entre las que se encontraban agrupaciones creadas por poderes locales, que vinieron a competir con organizaciones comunitarias, lo cual favoreció el conflicto y la división de las comunidades. Así, los 8 824 Comités de Solidaridad que operaban en Chiapas hasta octubre de 1993, no favorecieron la estabilidad social.³²

Por ese motivo, cuando las noticias de una guerrilla consolidada se confirmaron, las inversiones efectuadas no sirvieron ya para generar apoyo al gobierno. En 1993, cuando la revista *Proceso* divulgó la existencia de grupos guerrilleros, a raíz de escaramuzas entre el ejército y grupos que después saldrían a la luz como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el gobierno ya había empezado a destinar recursos a la zona. Así, con fondos de Pronasol se construyeron dos hospitales IMSS-Solidaridad y se destinó una partida presupuestal de 40 millones para nuevas obras

³¹ C. Marín, "Estudio del propio consejo consultivo de Pronasol", *Proceso*, núm. 949, 1995, p. 29.

³² *Ibid.*, pp. 30, 33.

de beneficio social y para el desarrollo productivo de 12 municipios de la región de Las Margaritas, partida que sumada a 130 millones entregados a principios de año, elevó a 170 millones los recursos destinados a la zona.³³ Sin embargo, esos recursos sirvieron a los grupos guerrilleros en lugar de favorecer la pérdida de su base de apoyo. Como recuerda Dresser, los sistemas microeléctricos instalados en las Cañadas proveyeron electricidad a los cuarteles de la guerrilla, los cheques de Solidaridad para la producción dotaron de recursos al ejército zapatista para comprar armamento, y un hospital construido en Tepeyac serviría como sede de los cuarteles del EZLN. Los fondos llegaron de manera tardía, cuando la obediencia de la población era hacia el EZLN y no hacia el gobierno.

Pronasol es tal vez el último programa de uso político particularista que pretendió ligar a la población con el gobierno en apoyo de la figura del presidente y del régimen que representa, diseñado para tal objetivo. Esto no quiere decir que las inclinaciones de uso político de los programas sociales por parte de los actores políticos desaparecieran, sino que ya no serían formulados con el fin de ligar directamente a la población con la figura presidencial.

COMBATE A LA POBREZA Y OBJETIVOS DE NEUTRALIDAD POLÍTICA

Los escasos logros en el combate a la pobreza obtenidos por Pronasol, así como el modo inequitativo con que se distribuyeron los beneficios del crecimiento económico impulsado por las reformas económicas de la primera mitad de los años noventa, favorecieron el cambio de enfoque de las medidas requeridas para disminuir la pobreza durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

El marco en que se instrumentó el nuevo programa fue la crisis financiera de 1994, la cual trajo consigo una nueva caída de los salarios: en 1997 representaron 31% del PIB, mientras que en

³³ Méndez y Bolívar, "El proyecto estatal en entredicho: sublevación armada y respuesta militar en Chiapas", *El Cotidiano*, núm. 68, 1994, p. 66.

1980 eran de 38%. Además, la crisis vino a agravar la polarización característica de la estructura económica de México. En 1995, casi la mitad de la actividad económica estaba concentrada en la ciudad de México y en los estados de Nuevo León, México y Jalisco, mientras que 25 de los 32 estados aportaban cada uno menos de 3% del total de la producción nacional. La recuperación siguió la dinámica de la concentración: los estados del norte, particularmente los fronterizos con Estados Unidos, redujeron el desempleo 50% más que los estados centrales, y hasta cinco veces más que los estados del sur.

En el ámbito político, el contexto en que Zedillo asumió el cargo también influiría en el diseño de las medidas de combate a la pobreza. Se recordará que ese momento era de una gran inestabilidad y riesgo de desestabilización del país, sobre todo debido al estallido de la guerrilla en Chiapas ocurrido en enero de 1994, al asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, en marzo de ese mismo año, y a la crisis económica de fines de 1994 que trajo consigo un retroceso en el poder adquisitivo de la población y el consiguiente descontento social.

Ante esta situación, la política social del gobierno de Zedillo se centró en programas que contribuyeran a disminuir la pobreza extrema y, a diferencia de Salinas, quien politizó en extremo el apoyo a obras de desarrollo social y lo centró en las comunidades y las organizaciones, trató de despolitizar las modalidades de distribución, estableciendo criterios explícitos para asignar los recursos, y además lo dirigió de manera prioritaria a las familias. Asimismo, hizo un gran énfasis en la descentralización estatal y municipal.

Aunque durante el gobierno de De la Madrid se impulsaron medidas descentralizadoras, éstas obedecieron a la iniciativa de la administración central, bajo las reglas del presidencialismo, mientras que la que llevó a cabo el gobierno de Zedillo respondió a demandas de fuerzas políticas y sociales estatales, que cobraron gran fuerza debido al contexto en que asumió el cargo —sobre todo el asesinato del candidato priista a la presidencia y el conflicto Salinas-Zedillo—, y a un estilo personal de gobernar, caracterizado por la preferencia de este último por despolitizar y dis-

minuir la autoridad presidencial. También incidió el triunfo de candidatos opositores en las elecciones para gobernador en algunos estados y la reconfiguración de relaciones dentro del Partido Revolucionario Institucional.

Los factores señalados influyeron para que desde la crisis de 1994 el cambio político en México se caracterizara por la ruptura de jerarquías centralizadas y por la dispersión del poder político en el ámbito de las regiones. La autoridad presidencial tradicional disminuyó rápidamente durante la transferencia de poder de Salinas a Zedillo en 1994, impulsada por el asesinato de Colosio y la fragmentación de la clase política del Partido Revolucionario Institucional.

Así, la política que siguió Zedillo durante los dos primeros años de su gobierno de no intervenir personalmente en los asuntos internos del PRI, y de establecer relaciones de mayor cooperación con la oposición de derecha e izquierda fue difícil de sostener. Los legisladores del PRI empezaron a adoptar decisiones autónomas, rechazando varias iniciativas presidenciales en el Congreso, y en la XVII Asamblea del partido los delegados aprobaron resoluciones que criticaban el programa económico del gobierno y limitaron el derecho de los tecnócratas a competir por puestos de elección bajo la bandera de ese partido.

La segunda fuente de descentralización provino de los cada vez más numerosos cuadros opositores en los gobiernos estatales y en las presidencias municipales, que aumentaron de manera progresiva a partir de los años ochenta, sobre todo la oposición de derecha en los estados del norte y de izquierda en el Distrito Federal. Tanto los gobernadores panistas como los priistas, y más adelante los del PRD, han presionado a favor del federalismo fiscal y de la descentralización de los recursos de Pronasol y de otros programas de bienestar.

Por otra parte, los actores sociales que venían emergiendo desde mediados de los años ochenta se convirtieron en componentes importantes del proceso político a pesar de no competir por el poder mediante la vía electoral. Nos referimos sobre todo a asociaciones civiles de todo tipo (derechos humanos, vivienda, asistenciales, etc.), compañías privadas, una prensa cada vez más

independiente, cuya sobrevivencia ya no dependía del viejo sistema de corrupción, y entidades internacionales que supervisaban la política económica y el sistema político, y presionaban a favor de diversas medidas, como disciplina del mercado financiero y control de la participación de los mexicanos en el narcotráfico.

Esos actores sociales vinieron a agregarse a los integrantes de las organizaciones gubernamentales y partidarias, nacionales y locales, y su influencia se ejerció con distinto grado en las instituciones políticas. Este proceso, iniciado con Zedillo, se agudizaría y extendería a raíz del ascenso a la presidencia de un candidato de oposición: Vicente Fox.

LAS MEDIDAS Y LOS PROGRAMAS DESCENTRALIZADORES

Una medida esencial para iniciar el proceso de descentralización fue la transferencia a los municipios de los recursos y atribuciones del Ramo XXVI, relativas a dotación de infraestructura social básica, es decir, agua potable, alcantarillado, drenaje y letrificación, electrificación, urbanización, apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica, construcción y conservación de infraestructura de salud, y construcción de caminos e infraestructura rural.

En 1996 dos terceras partes de los fondos formalmente administrados por Pronasol, incluyendo todas las inversiones en infraestructura física, fueron transferidos de manera directa a gobiernos locales y estatales. La responsabilidad de la instrumentación de tales programas fue transferida de los delegados de Pronasol a los gobiernos municipales y a los recién creados consejos municipales de desarrollo.

En el ejercicio fiscal de 1996 se establecieron criterios para la gestión descentralizada de los recursos para combatir la pobreza, incluidos en el Ramo XXVI, en adelante Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El FAIS se basa en consejos municipales de desarrollo social, integrados por miembros elegidos por medio de los comités vecinales, respetando el organigrama de órdenes de gobierno. Se distribuyen así: los Fondos de

Desarrollo Social Municipal, de Prioridades Estatales y para la Promoción del Empleo y la Educación. Aunque el presupuesto de egresos de 1996 distribuyó el Fondo de Desarrollo Social Municipal según una fórmula basada en indicadores de rezago social y magnitud de la pobreza, los gobernadores retuvieron considerable capacidad de decisión sobre cómo distribuirían estos fondos las municipalidades. A los presidentes municipales se les encargó organizar las elecciones de los nuevos consejos municipales de desarrollo, lo que les permitió a ellos y a los gobernadores integrarlos con personas políticamente leales. Este control le permitió a Manuel Bartlett, entonces secretario de Gobernación, evitar una victoria del PAN en las elecciones de 1996.³⁴

La descentralización de los recursos para infraestructura social se llevó a cabo de manera paulatina y culminó en 1998, cuando se creó el Ramo del presupuesto 33, llamado Aportaciones federales para entidades federales y municipios. La creación del Ramo 33 permitió que los recursos para infraestructura social básica municipal fueran entregados por ley a partir de una fórmula basada en indicadores de pobreza. En esos fondos desapareció la etiquetación de los recursos. Serían las autoridades municipales, ya no la federación, quienes determinarían qué obras habrían de realizarse.³⁵ A pesar de ello, no se pudo garantizar el objetivo más importante: que beneficiaran a zonas con población en extrema pobreza. Algunos ejemplos son el Estado de México, donde se denunció que esos recursos se usaron para comprar un avión; Puebla, donde 21 alcaldes desviaron recursos del Ramo 33 por casi 10 millones de pesos durante el trienio 1996-1999,³⁶ y en otros casos se retrasó la construcción de obras, motivo por el cual no se les entregó el total de los recursos que ascendía a casi 200 millones de pesos, de modo que no terminaron 53 obras previstas. Estos ejemplos, a la vez que ilustran las deficiencias y dificultades que expe-

³⁴ En esas elecciones, el PAN logró ganar en ciudades y otros centros urbanos, pero el PRI retuvo la mayoría en zonas rurales.

³⁵ El único control del ejercicio de este gasto era la supervisión de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda, la cual vigilaba la normatividad para liberar los recursos.

³⁶ *Reforma*, 11 de febrero de 2002.

rimentan los gobiernos locales, muestran la persistencia del uso particularista de los recursos públicos.

Paralelamente a estas medidas, Zedillo impulsó la eliminación de los subsidios generalizados. En 1995 convirtió el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla en un subsidio selectivo. Canceló el que se otorgaba a la cadena producción-consumo para conservar sólo uno a la demanda que no interfiriera con el libre funcionamiento del mercado. Beneficiaría a 2.8 millones de familias cuyos ingresos fueran menores a dos salarios mínimos. Después, el programa de leche subsidiada se reorientaría también hacia las regiones con mayores niveles de pobreza.

Para combatir la pobreza extrema se diseñó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), dirigido a la satisfacción de necesidades básicas y al desarrollo de capacidades. Se centra en los individuos como objeto de atención, los hogares como unidad en la que se toman decisiones, y la mujer como vehículo para favorecer el bienestar del hogar.³⁷

Progesa establecía una relación contractual entre los beneficiarios individuales y el gobierno, asumiendo cada parte ciertos derechos y obligaciones, y ligaba la ayuda a la asistencia obligatoria de los niños a la escuela. Tres componentes integran el programa: educativo (becas para cada uno de los hijos e hijas de las familias beneficiadas, entre tercer grado de primaria y tercero de secundaria,³⁸ y un apoyo monetario para adquisición de útiles escolares),

³⁷ El antecedente de Progesa fue un programa de subsidios piloto a 30 000 familias en extrema pobreza en el estado de Campeche, que proponía un tratamiento diferencial a áreas urbanas y rurales. En las urbanas se proporcionaba a los destinatarios una tarjeta que daba acceso a un subsidio mensual de \$70 por familia y permitía adquirir 14 productos básicos en comercios afiliados al programa. Se vinculaba la ayuda en alimentos a la salud y a la educación por medio del requisito de que los miembros de la familia acudieran a revisión médica a los centros de salud y presentaran las boletas de calificaciones del (los) hijo(s) para reactivar la tarjeta periódicamente.

³⁸ En 1997 el apoyo para los estudiantes de primaria iba de \$60 a los de tercer grado y a \$120 a los de sexto. Aumentó anualmente, y en 2001 esas cifras fueron de \$95 y \$190, respectivamente. En secundaria, la cantidad asignada a las niñas ha sido poco mayor que la destinada a los niños y va de \$175 en 1997 y \$285 en 2001 para los niños de primer año, a \$195 y \$315, respectivamente, para los de tercero. Para las niñas son como sigue: \$185 en 1997 y \$295 en 2001, a las de

de salud (paquete básico), y alimentario (suplemento alimenticio para todos los niños de menos de dos años, para niños desnutridos de entre tres y cinco años, y para todas las mujeres embarazadas y lactantes). El límite máximo del apoyo económico es aproximadamente 65% de un salario mínimo mensual. Por su parte, las familias están obligadas a enviar a sus hijos a la escuela, a que todos sus miembros asistan a las unidades médicas, según una frecuencia establecida de antemano, y a renunciar a cualquier otro tipo de subsidio federal que tengan o les sea ofrecido.

Un rasgo muy importante de Progresá es que la población fue seleccionada por medio de un conjunto de variables combinadas, en las que la pobreza extrema por ingresos se combina con características de la vivienda y la disponibilidad de escuela y centro de salud a una distancia de no más de cinco kilómetros. Hasta principios de 2002 se ha aplicado fundamentalmente en zonas de alta marginación. La asignación de las becas bajo criterios técnicos trajo consigo conflictos en algunas comunidades.

A pesar de que ha originado y recrudecido conflictos en determinadas localidades, el objetivo de mejorar capacidades, tanto en salud como en educación del programa, ha tenido buenos resultados. Una evaluación externa señala que se ha logrado aumentar el peso y la talla de los niños menores de cinco años, así como la asistencia y permanencia de niñas y niños a la escuela (Progresá, 2000).

La política de combate a la pobreza de Zedillo no consideró programas de carácter productivo a gran escala que contribuyeran a elevar el ingreso de la población en extrema pobreza, en gran medida porque predominaban las posiciones que consideraban de mayor importancia apuntalar el desarrollo de capacidades de educación y salud entre la población con mayores carencias. Sólo se impulsaron algunos programas dirigidos a regiones prioritarias por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y se continuó apoyando a empresas sociales, sobre todo por medio del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes), pero los recursos fue-

primer año, y \$225 y 360, respectivamente, a las de tercero. Fox, Vicente, *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo, México, Secretaría de la Presidencia, 2002, p. 62.

ron muy limitados. Sólo permanecieron algunas empresas impulsadas en ese periodo.

Respecto a la salud, a partir de 1996 se instrumentó un Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), con el fin de proporcionar atención a la población sin acceso regular a los servicios de salud básicos, calculada para 1995 en 10 millones de personas. El programa se proponía hacer llegar un conjunto de 12 intervenciones que se agrupan de la siguiente manera: salud reproductiva y materno-infantil, alimentación y nutrición familiar, saneamiento ambiental, y control y prevención de enfermedades crónico-degenerativas.³⁹

El PAC se aplicó en 19 estados por medio de un programa financiado por el Banco Mundial y con recursos de la Secretaría de Salud (ss). De acuerdo con el programa difundido por esta última, se usaron dos esquemas básicos para la instrumentación: la extensión geográfica y la funcional. La primera se dirigió a las comunidades más dispersas, carentes de servicios de salud e implicó proveer estas intervenciones por medio de equipos médicos móviles y de trabajadores de la salud en atención primaria, reclutados la mayoría en las comunidades a las que se pretendía beneficiar. La extensión funcional se proponía ampliar la infraestructura física, humana y organizativa de los servicios rurales existentes. Según datos oficiales, para 1997 el PAC abarcaba 600 municipalidades y seis millones de personas de los estados donde se aplicaba. Sin embargo, la asignación de recursos siguió el esquema centralista habitual en México: en 1996 el Distrito Federal concentró 27% del presupuesto del programa, en tanto que al estado de Guerrero se le asignó menos de 9%. Para el año 2000, la distancia entre las asignaciones de ambas entidades había aumentado de forma notoria: las proporciones fueron 64 y 2.3%, respectivamente.⁴⁰

³⁹ Este programa significó dar continuidad a los programas de servicios de salud dirigidos a la población más pobre que venían operando desde los años setenta: el Programa de servicios móviles de atención para las áreas rurales (1971), el Programa de Salud Rural (1979), el Programa de Cuidado de la salud para poblaciones marginadas en grandes zonas urbanas (1981) y la Estrategia de extensión de cobertura (1985).

⁴⁰ V. Fox, *Segundo informe de gobierno*, 2002, p. 61.

Respecto a la eficiencia del programa de salud PAC, no parece haber tenido mucha: para 1992 el riesgo de morir de los menores de cinco años en las zonas rurales era 20% más alto que en las zonas urbanas. Este riesgo aumentó a 55% en 1998, según datos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA SOCIAL DE VICENTE FOX

El esquema de combate a la pobreza diseñado durante el gobierno de Zedillo no sufrió cambios sustanciales con el ascenso a la presidencia del opositor Vicente Fox. La política de gradual suspensión de subsidios generalizados y la búsqueda de eficiencia prosiguió. Las variaciones se dieron en las formas de financiamiento de algunos programas, algunas modalidades de operación, el énfasis a ciertos sectores de atención y la incorporación de determinados actores a la atención del bienestar. Aunque se le cambió el nombre, los programas más importantes fueron conservados y extendidos a población urbana en extrema pobreza. También se pretendió dar mayor articulación y complementariedad a las acciones, y hacer explícita la voluntad de coherencia entre los programas.

Incluida en la estrategia "Contigo", la política del presidente Fox de superación de la pobreza consideró cuatro vertientes de acción: *a)* desarrollo de capacidades, *b)* desarrollo del patrimonio, *c)* generación de opciones y *d)* protección social. La primera es la más trabajada; incluye a Progresá, después llamada "Oportunidades", cuya cobertura pasó de 2 476 000 familias en 2000, a 3 237 000 en 2001.⁴¹ También se mantuvieron los programas de subsidio a la leche y de tiendas rurales, Liconsa y Diconsa, respectivamente, y el de Fidelist, que proporcionó 1 kilo diario de tortilla a familias de bajos recursos en zonas urbanas. Para educa-

⁴¹ El número de familias que el programa estimaba beneficiar para 2002 era 4 240 000 (*Informe*, 2002, p. 55). Además, hubo especial atención a la salud materno-infantil para poblaciones de bajos recursos (Arranque Parejo en la Vida), y un Programa de salud y nutrición de los pueblos indígenas para aplicarse a los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla (*Informe*, 2002, p. 55).

ción se aumentó el número de becas a los alumnos de preparatoria y, con el fin de estimular la permanencia escolar en grados más altos, se han otorgado diferentes clases de becas, algunas de las cuales compensan parcialmente a los estudiantes por el costo de no participar en actividades generadoras de ingreso durante el periodo de su formación.

La generación de opciones para grupos de extrema pobreza incluyó fundamentalmente los programas Microrregiones y Empleo Temporal. Ambos operaban desde gobiernos anteriores, y el primero, esbozado durante el gobierno de Zedillo, pretende impulsar un desarrollo integral y sustentable en zonas rurales de muy alta marginación, con posibilidades de integración entre sí por medio del impulso a ciertas localidades a fin de convertirlas en centros de servicios (educativos, de salud, de capacitación, vivienda, etc.), con la idea de que se constituyan como polos de desarrollo. Para estos centros, renombrados "estratégicos comunitarios", se planteó la colaboración gubernamental con la empresa privada, y se incorporó a ésta como ejecutora y eventual financiadora de obras de mejora del bienestar.⁴² Esta modalidad de operación presenta una diferencia significativa respecto de las políticas impulsadas por gobiernos anteriores, en las que no se incorporaba abiertamente la participación de los empresarios.

Sobre el aspecto de la participación de grupos organizados en la política pública, y en particular la social, la descentralización de fondos de infraestructura hacia los estados ha favorecido nuevas figuras de participación, algunas de las cuales están incorporadas al organigrama de la administración pública, como los consejos municipales de desarrollo. Esas formas de participación constituyen modalidades para articular tanto los intereses como las propuestas y las demandas de diversos grupos según temas. El nuevo gobierno ha continuado la estrategia de incorporar la participación de diversos grupos organizados para efectuar determinadas acciones de política social, y la ha acentuado para la provisión de servicios de atención. Para este fin, ha otorgado

⁴² Entre otras acciones, la colocación de piso de cemento en las viviendas rurales, correspondiente al marco de un programa llamado Piso Firme.

presupuesto a organizaciones civiles que trabajan para aumentar el bienestar. La creciente participación social está contribuyendo a desarrollar nuevas formas de mediación entre la sociedad y el Estado, y a configurar nuevas formas de articulación de la demanda social con el gobierno, cuyos rasgos todavía no están muy definidos.

Otras acciones incluidas como parte de la generación de opciones implicaron dar continuidad a programas ya existentes, como el de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah), y el de apoyo a la construcción de vivienda por medio del Infonavit. Los presupuestos de ambos programas aumentaron.

Por otra parte, se diseñó un Programa de financiamiento a microempresarios, que durante 2001 otorgó 61 263 créditos, y se prosiguió la aplicación de programas productivos diseñados por gobiernos anteriores.⁴³ Los recursos para la construcción de infraestructura social básica continuaron distribuyéndose según criterios de descentralización mediante el Ramo 33.

Por último, en estrecha relación con preocupaciones de seguridad nacional, en las que sin duda se consideró la presencia de grupos guerrilleros, además de objetivos de impulso integral al crecimiento se anunció el inicio del Plan Puebla-Panamá, siguiendo una estrategia de desarrollo de la región sur-sudeste, que abarca los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz. Esta estrategia separa las medidas de desarrollo regional de las de desarrollo social. Como primera etapa, se consideraron cuatro vertientes, inversiones en infraestructura de transporte, infraestructura hidroagrícola, promoción del empleo y del turismo.⁴⁴

⁴³ Crédito a la Palabra, Proyectos Productivos para Mujeres, Empresas Sociales.

⁴⁴ V. Fox, *op. cit.*

REFLEXIONES SOBRE POLÍTICA SOCIAL
Y SEGURIDAD NACIONAL

El proceso de cambio que se viene dando en México desde finales de los años ochenta,⁴⁵ caracterizado por la pluralidad política, la creciente actuación de organizaciones sociales y la alternancia en el poder, ha favorecido la desagregación del mando jerárquico estructurado alrededor de la figura presidencial y la ruptura de algunos controles tradicionales del régimen de partido hegemónico, lo que ha traído consigo la pluralidad y la diversidad organizativa, pero a la vez ha contribuido a producir focos de inestabilidad política.

Paralelamente, la dificultad del modelo económico para lograr un crecimiento regular dentro del marco de la economía globalizada contribuye a ampliar las desigualdades regionales entre los estados del norte, en la mayoría de los cuales se está extendiendo la democratización y se registra crecimiento económico, y los del sur, donde no se ha logrado disminuir la pobreza y sigue persistiendo el autoritarismo.

La difícil situación que crean estas condiciones ha influido en el reconocimiento explícito de la responsabilidad del Estado en la seguridad nacional. Esta responsabilidad se concibe como una doble vía que no deja de ser ambigua, ya que se asume la función del gobierno en la seguridad de las personas —es decir, la protección—, a la vez que se presenta como eje fundamental de la política de desarrollo social para generar confianza en el gobierno y las instituciones, en su capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia no previstas de orden social y natural, y considera que la falta de confianza en el gobierno constituye un obstáculo para la cohesión social. Con ello se afirma el papel de la política social en la legitimación del régimen democrático, aunque se es-

⁴⁵ En lo que concierne al cambio político institucional, aunque éste se inició en 1977 con la reforma al Código de Procedimientos Electorales, la lucha electoral y el acceso de candidatos opositores a cargos de representación federal y local, así como a cargos en el ejecutivo estatal y local se empezó a dar con mayor fuerza a partir de la segunda mitad de los años ochenta.

tablecen claros límites a la acción gubernamental, la cual debe propiciar "un entorno favorable no sólo para el desarrollo político, sino también para el crecimiento económico con calidad y para el desarrollo social y humano".⁴⁶ Así, la seguridad nacional es vista como resultado de políticas de crecimiento, de medidas para lograr el orden y el respeto.⁴⁷

Si bien hay gran preocupación del gobierno de Fox por la seguridad, no resulta evidente que la estrategia de política social logre sus objetivos de protección y coadyuve a superar las tensiones que se están desarrollando.

Un foco de tensión importante se relaciona estrechamente con el patrón de legitimación requerido por el régimen democrático, que ya no puede basarse sólo en la función distributiva mediada por organizaciones, en el intercambio político o en relaciones de control corporativo dominadas por un solo partido, en que se sustentaba el régimen nacionalista revolucionario, sino que debe descansar en la legalidad, en formas democráticas de acceso al gobierno y, respecto de la política social, en la neutralidad y universalidad de las medidas de bienestar, a fin de que éstas legitimen al sistema económico político en su conjunto. Como recuerda Roniger, el clientelismo es contrario a la noción moderna de representación,⁴⁸ pues al apropiarse y manipular recursos, neutraliza al sistema de representación y al de asignación de derechos, y se opone a una política abierta a la generalización y a la participación, y a un discurso dirigido a la protección del individuo.⁴⁹

Sin embargo, la política social sigue siendo vista por todos los actores políticos como instrumento de legitimación partidaria, no del sistema. Así, los requerimientos del sistema democrático contrastan con la eclosión de relaciones de clientela, estimuladas por

⁴⁶ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Esta noción incluye un sistema de derechos públicos, un debate público acerca de lo que debe ser concebido como derechos (y gozados en la práctica como tales), protecciones respecto de la violación de los derechos, y un sistema competitivo para establecer derechos y prioridades para controlar su implementación de acuerdo con reglas públicas. Roniger, 1997.

⁴⁹ L. Roniger, *Sociedad civil, patronazgo y democracia*, Buenos Aires, Losada, 1997.

la inestabilidad económica y por la incertidumbre que genera el cambio político. Las prácticas clientelares, ligadas al propósito de obtener votos para el propio partido y vinculadas a demandas de seguridad —objetiva y subjetiva—, persisten debido al predominio de una cultura política de carácter corporativo y clientelar. Independientemente de su filiación, los partidos presionan para usar los programas sociales como moneda de intercambio de apoyo político, lo cual significa una fuerte tensión para la función protectora del Estado.

Por otra parte, la polarización entre regiones ricas y con graves carencias donde persisten modalidades autoritarias de gobierno hace muy urgente la aplicación de políticas y medidas orientadas a disminuir la desigualdad intra e inter regional. Estas medidas requieren la intervención federal, sobre todo para los estados más pobres, donde hay fuertes núcleos de cacicazgos y menor competencia electoral, ya que en las entidades donde hay mayor competencia existen más posibilidades de que los recursos para disminuir la pobreza lleguen a quienes los necesitan. Sin embargo, las presiones por la descentralización de recursos y programas obstaculizan medidas efectivas hacia esa dirección, y aunque varios gobiernos han reconocido la importancia del combate a la pobreza como factor ligado a las condiciones que garantizan la seguridad nacional, las medidas dirigidas a disminuirla no se han traducido en una estrategia de política social orientada a reducir la creciente disparidad intra e inter regional.

Otro ángulo de esta tensión se relaciona con las presiones por la transparencia en el uso de los recursos públicos, que se han acentuado a partir de la instauración de procedimientos electorales democráticos. Existe preocupación por usar los recursos de manera más apegada a motivaciones técnicas, a necesidades más agudas, a quienes más lo necesitan por carencias y no sólo por motivos de generar apoyo político directo a un partido o a un personaje. Sobre todo en lo que se refiere a extrema pobreza. El problema es que las urgencias políticas hacen que se tenga que atender a quienes más capacidad organizativa y de protesta tienen, o a población que se encuentra en zonas de guerrilla, como Chiapas o Guerrero. El hecho de que por lo general los beneficia-

rios de los programas no sean los más vulnerables, sino los que tienen mayor capacidad de organización, es importante para la seguridad nacional.

Transparencia y reglas claras en el manejo de los recursos, por un lado, y necesidad de obtener votos, por otro, constituyen un dilema que da lugar a tensiones continuas que no son fáciles de resolver.

Por último, la erosión de los recursos de control ha traído consigo una creciente utilización de la presión política como método para expresar las demandas sociales, lo que se concibe como una forma de participación y de apoyo de políticas a favor de determinados sectores. Esto hace que la demanda se siga atendiendo según la presión ejercida y no con base en una distribución equitativa y racional de los recursos públicos dedicados a combatir la pobreza y extrema pobreza nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barajas, Gabriela, "Política y administración pública: un análisis de programas y agencias de atención a la pobreza en México, 1970-1994", tesis de maestría, Flacso, 2000.
- Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre diciembre, 2001.
- Boltvinik, Julio, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en Pablo Pascual Moncayo y José Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México, Cal y Arena, 1994.
- CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México*, México, 1993.
- Conapo, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México, Conapo y Comisión Nacional del Agua, 1993.
- , *La situación demográfica de México*, México, 1999.
- , *La situación demográfica de México*, México, 2000.
- , *La población de México en el nuevo siglo*, México, 2001.
- Farfán, Guillermo, "Gasto público y bienestar social", en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, México, UNAM-Plaza y Valdés, (Folios), 1987.

- Fox, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda, "Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, 1996.
- Fox, Vicente, *Segundo Informe de Gobierno*, Secretaría de la Presidencia, México, 2002.
- Fox, Vicente, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de la Presidencia, México, 2001.
- Gordon, Sara, *Pobreza y patrones de exclusión social en México*, Ginebra, International Institute for Labour Studies (OIT, Documentos de Trabajo), 1996.
- , "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Carlos Vilas, *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México, UNAM-Nueva Sociedad, 1995.
- Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp. 91-92.
- Kaufman Purcell, S. y L. Rubio (coords.), *Mexico Under Zedillo*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1998.
- López Acuña, Daniel, *La salud desigual*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1987.
- Marín, C., "Estudio del propio consejo consultivo del Pronasol: Solidaridad hundió en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista", *Proceso*, núm. 949, 9 de enero, 1995, pp. 28-33.
- Méndez, L. y A. Bolívar, "El proyecto estatal en entredicho: sublevación armada y respuesta militar en Chiapas", *El Cotidiano*, núm. 60, enero-febrero, 1994.
- Mesa Lago, C., "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 28, abril.
- Piñeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.
- , *Programa de acción a favor de la infancia*, México, 1995.
- Progresía (Programa de Educación, Salud y Alimentación), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2000.
- Roniger, Luis, "Sociedad civil, patronazgo y democracia", en Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.
- Salinas de Gortari, *IV Informe de gobierno*, México, 1993.

- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Riveles, "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, México, ITESO-UIA. 1993.
- Zedillo, E., *Sexto Informe de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, 2000.
- Ward, P., *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1991.

Seguridad nacional y migración internacional de México a Estados Unidos

Juan Manuel Sandoval Palacios*

INTRODUCCIÓN

DEFINIR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL es un problema difícil para las ciencias sociales y políticas, como apunta Lorenzo Meyer,¹ y es que la "importancia del concepto (de seguridad nacional) no es sólo teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales". Así, "la definición práctica de la seguridad de México como sociedad nacional depende y va a seguir dependiendo mucho de cuál sea la visión que de su propia seguridad tenga Estados Unidos, y el lugar que se le asigne a México en la agenda norteamericana".

Y como se verá en este análisis, la visión estadounidense otorga a México un lugar prioritario para su seguridad económica y nacional. De hecho, el gobierno de aquel país ha considerado que México es una "pieza vital" para el éxito o fracaso de la "Gran Estrategia" de Estados Unidos sobre cooperación en materia de seguridad para todo el continente.² Este hecho se ha evidenciado con mayor fuerza

* Coordinador general del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y Fronteras (DEAS-INAH). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

¹ L. Meyer, "Prólogo" en Aguayo y Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

² J. A. Cope, "In Search of Convergence: U.S.-Mexican Military Relations into the Twenty-first Century", en Bailey y Aguayo (eds.), *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican

a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y en Washington.

Desde esta perspectiva, resulta una realidad ineludible que la estabilidad política en México es esencial para el éxito de las pretensiones estratégicas de Estados Unidos, tanto económicas (por el petróleo principalmente), como políticas y militares.³ Para ello, el gobierno estadounidense busca establecer un control absoluto de las regiones fronterizas de nuestro país, militarizándolas y aplicando a ellas la estrategia de la guerra de baja intensidad, con el pretexto de detener el cruce del narcotráfico, la migración indocumentada y el terrorismo,⁴ aspectos que analizaremos más adelante.

Así, a partir del análisis específico que hemos realizado en otros escritos sobre los aspectos concretos con los que el Estado mexicano, y específicamente el ejecutivo y las fuerzas armadas, han llevado a cabo para enfrentar diversas problemáticas (por ejemplo el conflicto chiapaneco, la migración centroamericana y otros) como asuntos de "seguridad nacional" que ponen en riesgo la soberanía del país, consideramos que ha habido un mayor acercamiento a Estados Unidos en términos políticos y militares, asumiendo la concepción estadounidense de seguridad nacional, lo que desde nuestra perspectiva afecta los intereses de la soberanía mexicana.⁵

Studies-University of California, 1996; M. J. Dziedzic, "Mexico and U.S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity", en *ibid.*

³ J. Saxe-Fernández, "El gas natural mexicano: su integración vertical a Estados Unidos y la seguridad nacional", *El Cotidiano*, año 12, núm. 71, 1995; "Estrategia militar e integración de América del Norte", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXVI, núm. 141, 1990, pp. 49-66.

⁴ T. Dunn, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, The University of Texas, 1996; J. M. Sandoval, "La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la 'seguridad binacional'", en *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, México, INAH (Científica, 267), 1993; "El TLCAN, el Plan Puebla-Panamá y el papel de México como la nueva frontera geopolítica regional de América del Norte", en Briceño y Bustamante (coords.), *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo y la globalización*, Venezuela, CEFU-Universidad de Los Andes, 2002.

⁵ J. M. Sandoval, "La región fronteriza sur de México en el marco de la seguridad nacional estadounidense", en Bovin (coord.), *Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, CIESAS-CEMCA,

Y es que consideramos que la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada por el gobierno estadounidense a partir de 1947, después de haber surgido de la segunda Guerra Mundial como la nación más poderosa del planeta en términos económicos y militares, tiene claros tintes expansionistas. La esencia de tal doctrina es claramente autoritaria.

MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS VERSUS INMIGRACIÓN INDOCUMENTADA, NARCOTRÁFICO Y TERRORISMO

A principio de los años ochenta, durante el gobierno del presidente Ronald Reagan, se comenzó a incrementar las medidas para un mayor control sobre la frontera entre Estados Unidos y México. El mismo Reagan planteó: "este país ha perdido el control de sus fronteras y ningún país puede mantener esa posición". La pérdida de tal control se debía, desde la perspectiva neoconservadora, a los flujos de inmigrantes indocumentados y de refugiados que estaban llegando en grandes cantidades a esa nación, principalmente de México y Centroamérica, como producto de las crisis económicas y de los conflictos armados, alimentados por los estadounidenses.

También se consideraba al creciente narcotráfico de países latinoamericanos (como productores o como plataformas de paso) como otro aspecto que ponía en riesgo la seguridad fronteriza. Incluso el procurador general durante el gobierno de Reagan, Edwin Meese III, llegó a plantear que "la inmigración ilegal y el tráfico de drogas están ligados íntimamente en una relación simbiótica, y

1997; "Las estrategias político-militares del Estado mexicano y del EZLN: seguridad nacional versus soberanía nacional", en Kanoussi (intr. y comp.), *El zapatismo y la política*, México, Plaza y Valdés-International Gramsci Society, 1998; "El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana", en Bartra (coord.), *Mesoamérica, Los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, México, 2001; C. Fazio, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996; Fuentes y Estévez, "Seguridad nacional 'Tercer Vínculo' entre México y EU: Perry; Respetar la soberanía, advierte Cervantes", *El Financiero*, 1995.

acabar con la inmigración ilegal sería un paso importante hacia la solución de los problemas de narcóticos de la nación".⁶ El tercer factor potencial al cruzar dichos límites geográficos fue el terrorismo, producto del avance del fundamentalismo musulmán, principalmente a partir de la caída en 1979 del sha de Irán y del ascenso del Ayatola Jomeini.

Con estos pretextos, el gobierno estadounidense inició un proceso para establecer mayor control político-militar de la región fronteriza, impulsando una estrategia similar a la que estaba aplicando en el istmo centroamericano, la de la guerra o conflicto de baja intensidad, adecuada a la situación particular de dicha región fronteriza.⁷ Con la incorporación del problema del terrorismo a esta doctrina, las áreas más probables para el estallido de conflictos de baja intensidad se ubicaban no sólo en el mundo subdesarrollado, particularmente América Latina, sino en el territorio mismo de Estados Unidos, tal y como lo señalaba uno de los estrategias militares de la contrainsurgencia, Kupperman: "Las operaciones de baja intensidad no se limitan al extranjero, ya que pueden ser necesarias en el interior de Estados Unidos en respuesta a desórdenes civiles y al terrorismo".⁸

Para hacer frente a esta situación dentro y fuera de la Unión Americana, se creó un Grupo de Trabajo para Combatir el Terrorismo, dependiente del vicepresidente George Bush, padre del actual mandatario y quien había estado muy vinculado a los militares y a los servicios de inteligencia, a los que perteneció en la década de los años setenta como director de la CIA.⁹

El control político-militar de la frontera con nuestro país, desde la perspectiva de la doctrina de la guerra o conflicto de baja intensidad, se puso al descubierto cuando estalló el escándalo del Irán-gate

⁶ F. Scott, "Illegal Immigration Tied in With Drugs, Meese Says", *Los Angeles Times*, enero de 1987.

⁷ T. Durn, *op. cit.*; J. M. Sandoval, "La frontera...", *op. cit.*

⁸ R. Kupperman, *Low Intensity Conflict. Prepared for U.S. Army Training and Doctrine Command*, vol. 1, julio de 1983.

⁹ *Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism*, 1986; "George Bush: The Company's Man", *Covert Action Information Bulletin*, núm. 33, invierno, 1990.

o Irán-Contras. Entre otras cuestiones, quedó expuesto un plan elaborado en 1982 (y en el que intervino Oliver North) para suspender la Constitución estadounidense y poner al país bajo la ley marcial en caso de que se produjera una crisis nacional. El plan estuvo a punto de ponerse en práctica en 1984, cuando ante la eventualidad de que Reagan realizara una acción militar directa en Centroamérica, se previó la movilización de la Agencia Federal para Emergencias (FEMA), y las unidades de defensa estatal (Guardia Nacional) para localizar y arrestar a cerca de 400 000 indocumentados centroamericanos. Fort Huachuca, en Arizona, sería utilizado como punto de partida de esta operación y habría 10 centros de detención donde serían confinados los refugiados.¹⁰

También desde esta perspectiva se inscribe el ordenamiento del gobierno estadounidense en 1985 para que diversas dependencias gubernamentales se encargaran de diseñar planes de contingencia y de coordinar esfuerzos para confirmar la seguridad nacional y la seguridad pública, frente al creciente potencial de acciones terroristas que pudieran ocurrir dentro de las fronteras de la Unión Americana, según se desprendía del informe anual del Departamento de Estado de ese año.

El Departamento de Justicia, a través de la División de Investigaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), preparó en mayo de 1986, con base en dicho ordenamiento, una guía de plan operativo titulado *Alien Terrorist and Undesirables: a Contingency Plan* (Terroristas y extranjeros indeseables: un plan de contingencia). Este plan detallaba los pasos —según las provisiones del Acta McCarran-Walter—, para meter en prisión, juzgar en secreto y deportar grandes números de extranjeros, sólo en virtud de sus rasgos étnicos, sus creencias o afinidades políticas. Este plan consideraba, entre otras cosas, que

se requerirá una estrecha cooperación e intercambio de información entre el SIN y otras dependencias gubernamentales con funciones de inteligencia y seguridad nacional, incluyendo, pero no limitado, al FBI y la CIA. El SIN requerirá probablemente concentrar sus esfuerzos

¹⁰ B. Petrich, "En 1984 Reagan ordenó una operación secreta contra refugiados centroamericanos", *La Jornada*, agosto de 1987.

contraterroristas en contra de nacionalidades o grupos particulares compuestos primariamente de ciertas nacionalidades, y más probablemente aquellos ciudadanos de naciones que se sabe apoyan al terrorismo. El SNI debe distinguir y aislar a aquellos miembros de un grupo de nacionalidad cuya presencia es adversa a los intereses de la seguridad nacional, de aquellos que han huido a este país buscando asilo o son disidentes del régimen en el país.

Y exactamente así, con precisión, fue aplicado este plan de contingencia para el caso de los refugiados centroamericanos durante la crisis de 1989, cuando llegaron cientos de miles a esa región.¹¹ Para controlar los grandes flujos de refugiados, el SNI estableció un Plan de Fortalecimiento de la Frontera Sur (*Southern Border Enhancement Plan*), dado a conocer el 16 de febrero de 1989. Este plan establecía las siguientes estrategias operativas:

- a) Detener la entrada "ilegal" en la frontera por medio de una gran fuerza móvil de agentes de la Patrulla Fronteriza.
- b) Proveer de instalaciones de detención seguras y adecuadas para el gran número de extranjeros que se espera aprehender.
- c) Hacer expedita la adjudicación de solicitudes de asilo en el sur de Texas a través del establecimiento de una cantidad sustancial de examinadores, jueces de inmigración, abogados y equipo de apoyo.
- d) Detener y deportar de manera expedita a aquellos cuyas demandas de asilo no estén basadas en un temor de persecución bien fundamentado.
- e) Incrementar los esfuerzos de "inteligencia" para determinar las fuentes de flujo "ilegal", aislar los puntos de estrangulación que puedan ser encontrados, e identificar a contrabandistas y facilitadores fraudulentos que alientan la migración "ilegal" a Estados Unidos.

Respecto a esta última estrategia, se consideraba la recolección de información de "inteligencia" en los países de donde prove-

¹¹J. M. Sandoval, "Los refugiados centroamericanos en la frontera México-EU: ¿un problema de seguridad nacional o de derechos humanos?", CIESAS, 1992.

nían los migrantes, trabajando de manera conjunta con funcionarios de diversas dependencias locales. Para ello, se enviaron equipos de agentes del SIN y otras dependencias estadounidenses a las ciudades de Guatemala y Tecún Umán, en el sur, y se pusieron en acción a otros agentes ya ubicados en las ciudades de México y Monterrey, para "determinar las fuentes y rutas de migración, para que los agentes de la Patrulla Fronteriza puedan ser colocados apropiadamente".

Se trataba también de "identificar a traficantes, facilitadores fraudulentos y otras fuentes de corrupción que 'abusen' del sistema"; "incapacitar a los violadores de la ley de migración mediante su detención y arresto"; y de "identificar las condiciones crónicas en los países fuente que contribuyan a la emigración hacia el norte". Para esto último, el Programa de Inteligencia del SIN continuaría su vinculación con otras agencias, particularmente la CIA, la DEA y el Departamento de Estado, para monitorear los cambios en aquellas condiciones que impactan principalmente a la emigración de los países fuente. Desde entonces data la colaboración entre autoridades mexicanas para detectar, detener y deportar a migrantes de terceros países en tránsito por México hacia Estados Unidos.¹²

A partir de los años ochenta, el número de efectivos de la Patrulla Fronteriza se ha venido incrementando constantemente, creándose dentro de ésta en 1984 la Unidad Táctica Antiterrorista (BORTAC). Los agentes de BORTAC son integrados a unidades regulares de la Patrulla Fronteriza, pero el equipo se activa en unas cuantas horas y se envía a cualquier parte de Estados Unidos. Este grupo es utilizado en "emergencias" relacionadas con la inmigración, incluyendo disturbios en campos de detención de indocumentados, así como en "acciones violentas" en la frontera.¹³

También se creó una Unidad de Prevención contra el Crimen en la Frontera, dependiente de la Policía de San Diego y de la Patrulla Fronteriza, las cuales han cometido una gran cantidad de abusos y asesinatos entre los inmigrantes indocumentados.

¹² J. M. Sandoval, *op. cit.*, 1992; The U.S. Committee for Refugees, 1991.

¹³ "EEUU militariza la frontera", *Tribuna del Pueblo*, Chicago, abril, 1985.

Durante esos años se otorgó también una autorización por parte del Congreso para que la Patrulla Fronteriza dotara a sus agentes con armas de fuego de alto poder y para que colaboraran con miembros de diversas dependencias, como la Agencia Antinarcoóticos (DEA), y otras fuerzas policíacas, en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas. La colaboración de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional data también de esos años.¹⁴

De acuerdo con su estrategia para impulsar una mayor militarización de esta frontera, el gobierno estadounidense ha montado desde los años ochenta constantes operaciones de entrenamiento militar a lo largo de esta región, con ejercicios de práctica de vigilancia, reconocimiento y otras habilidades necesarias para lo que un comandante de batallón del ejército ha denominado una "misión de tiempos de guerra" (Wartime Mission), en la que los militares han ayudado a otra guerra que se libra en la frontera contra del narcotráfico y la inmigración indocumentada, llevada a cabo por la Patrulla Fronteriza, la DEA y Aduanas.¹⁵

Iniciadas estas operaciones de colaboración de los militares con otras dependencias gubernamentales desde la década de los años setenta, para los ochenta la presencia militar era ya bastante evidente. Para principios de los noventa, las acciones de los militares se incrementaron, llegándose a utilizar a la Guardia Nacional para erigir muros metálicos a lo largo de varias partes de la frontera, con restos de materiales de la guerra contra Iraq. El uso de otros instrumentos de guerra utilizados en el sureste asiático y otras regiones del mundo (sensores corporales, lentes infrarrojos para visión nocturna, radares, etc.) está ya bastante generalizado.

¹⁴ M. Jiménez, "Border Militarization: The History, the Effect, the Response", *Immigration Newsletter*, vol. 16, núm. 4, 1987; "Police Policies and Practices: The Case of the Border Patrol", *Immigration Newsletter*, vol. 17, núm. 4, 1988; "Enforcement: A Tool to Control the Flow of Labor at the U.S.-Mexico Border", *Network News*, 1997; T. Dunn, "Border Militarization...", *op. cit.*; J. Palafox, "'War on Drugs' Heightens Attacks on Immigrants at Border", *Network News*, 1997; "Introduction to Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization", *Social Justice*, 2001.

¹⁵ "Policing the Border: A Military Approach", *Borderlines*, vol. 1, núm. 2, febrero, 1992.

Así, la instrumentación en esta región de la doctrina del conflicto de baja intensidad se refiere a un enfoque de la aplicación de la ley y al control fronterizo que se sustenta en experiencias, estrategias, tácticas, tecnología, equipo e instalaciones militares, así como en personal del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional. Representa entonces la integración de funciones y enfoques militares y de aplicación de la ley con miembros de las fuerzas armadas asumiendo funciones de policía doméstica y agentes de la ley asumiendo tácticas y tecnologías de los militares.

DE LA OPERACIÓN "HOLD-THE-LINE" EN 1993, A LOS ACUERDOS SOBRE "FRONTERAS INTELIGENTES" EN 2002

Para prevenir, controlar y regular los crecientes flujos migratorios que se darían en 1994 a partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual no incluía la migración laboral,¹⁶ el gobierno estadounidense instrumentó a partir de 1993 planes y estrategias a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Así vemos que mientras el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para el cumplimiento forzoso de la ley se incrementó siete veces entre 1980 y 1995, casi se triplicó entre 1995 y 2001. El marcado incremento del gasto para controlar la frontera que comenzó a mediados de los años noventa es atribuible a una estrategia amplia (comprensiva) de largo plazo, creada por el SIN en 1994 con un fuerte apoyo bipartidista del presidente y el Congreso.

Esta política de control de la frontera está basada en la premisa de que la aprehensión atemoriza a la inmigración "ilegal". Actuando según ésta, en 1994 la procuradora general Janet Reno y la comisionada del SIN, Doris Meissner, lanzaron una estrategia nacional de "prevención por medio de la atemorización" (prevention-through-deterrence), que había sido desarrollada primero por Silvester Re-

¹⁶ J. M. Sandoval, "La migración laboral mexicana frente al TLCAN", *Gaceta Laboral*, vol. 6, núm. 1, 2000, pp. 47-75.

yes, entonces jefe de la Patrulla Fronteriza en El Paso, con la llamada "Operación Mantener-la-Línea" (Hold-the-Line) en El Paso, Texas, en 1993. En 1994 surgió la Operación Guardián (Gatekeeper) en San Diego; la Operación Salvaguarda (Safeguard) en Arizona en 1997; y la Operación Río Grande, en MacCallen, Texas, en 1997. La estrategia planteada para las siguientes décadas estaba diseñada para interrumpir la inmigración "ilegal" (indocumentada) a través de los lugares tradicionales de entrada a lo largo de la frontera suroeste de los Estados Unidos, y forzarla a cruzar por lugares inhóspitos, lo que la haría más vulnerable.

Después, la Ley de reforma a la inmigración ilegal y la responsabilidad del inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act-IRIRA) de 1996, incrementó sustancialmente los recursos para prevenir la inmigración indocumentada a través de la frontera Estados Unidos-México.¹⁷ La estrategia de control fronterizo está diseñada para bloquear la entrada a través de las rutas tradicionales y cambiar el tráfico no autorizado a áreas remotas, donde el SÍN tiene una ventaja táctica. Para cumplir esta meta, el SÍN ha provisto a la Patrulla Fronteriza con personal adicional, equipo y tecnología para atemorizar, detectar, aprehender y remover a inmigrantes no autorizados.¹⁸ Finalmente, todas estas medidas no han logrado disminuir la inmigración y, como lo muestra un estudio reciente:¹⁹

¹⁷ D. Kesselbrenner, "The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants", *Network News*, 1996, p. 7.

¹⁸ P. Andreas, *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 2000; P. B. Brownell, "Border Militarization and the Reproduction of Mexican Labor", 2001; T. Dunn, *op. cit.*, 1996 y 2004; M. Jiménez, "Enforcement: A Tool to Control the Flow of Labor at the U.S.-Mexico Border", *Network News*, 1997; J. Nevins, *Operation Gatekeeper. The Rise of the "Illegal Alien" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Nueva York y Londres, Routledge, 2002; J. Palafox, "Introduction to Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization", *Social Justice. A Journal of Crime, Conflict and World Order*, vol. 28, núm. 2, 2001.

¹⁹ B. Reyes, H. P. Jonson y R. van Swearingen, *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*, San Francisco, Public Policy Institute of California, 2002.

- No hay evidencias de que el paulatino refuerzo del control de la frontera, como tal, se haya reducido de manera sustancial en los cruces fronterizos no autorizados.
- Existe fuerte evidencia de que los migrantes no autorizados están permaneciendo más tiempo en los Estados Unidos durante el periodo de creciente control.
- El número total de inmigrantes no autorizados que residen en Estados Unidos se incrementó bastante durante la segunda parte de los años noventa.
- La estrategia de control fronterizo ha logrado algunas de sus metas. En particular, incrementó la probabilidad de aprehensión, cambiando los lugares de cruce de los migrantes, incrementando los costos asociados con el cruce de la frontera México-Estados Unidos.
- Durante el periodo de creciente control, ha incrementado el número de migrantes no autorizados que murieron mientras intentaban cruzar la frontera.

Por otro lado, en su estrategia por asegurar aún más el control de esta región fronteriza, el Estado norteamericano había tratado, por diversas vías, de que su contraparte mexicana aceptara que ésta es una región interdependiente y cuya seguridad atañe a ambos por igual. Es, decir, que existe un amplio rango de intereses y preocupaciones comunes que unen a México y Estados Unidos y que ambas naciones forman, de hecho, una "comunidad de seguridad" (security community).²⁰ Se ha planteado también que por estos intereses comunes deben ser "socios en la seguridad" (security partnership),²¹ y que, por lo tanto, a esta región fronteriza debe enfocársele desde una perspectiva de "seguridad binacional".²²

²⁰ P. Gangster y A. Sweedler, "The United States-Mexico Border Region: Security and Interdependence", Los Ángeles, University of California, 1990.

²¹ G. W. Grayson, "Mexico and the United States: The Problem of Security Partnership", Washington, National Defense University Press, 1989, pp. 139-158.

²² J. M. Sandoval, "La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la 'seguridad binacional'", México, INAH, 1993, pp. 65-84.

Y si bien es cierto que al principio la cancillería mexicana rechazó reiteradamente el término de “seguridad binacional”, planteando que el esquema de la seguridad binacional estaba fuera de contexto en las relaciones México-Estados Unidos,²³ lo cierto es que los regímenes neoliberales desde Salinas de Gortari hasta el actual de Vicente Fox, han optado de forma tácita por el espíritu de esta concepción de seguridad binacional al aceptar la realización de acciones conjuntas contra el narcotráfico y el tráfico de personas (polleros y otros). En el caso de Fox, aceptó incondicionalmente durante su encuentro en Monterrey con el presidente estadounidense George Bush hijo, el 22 de marzo de 2002 —como lo hiciera también cuando el gobierno estadounidense exigió el apoyo a su estrategia contra el terrorismo después de los ataques el 11 de septiembre de 2001 a esa nación, un acuerdo para crear una “frontera inteligente” entre ambos países, es decir, un acuerdo de seguridad fronteriza, por supuesto bajo la hegemonía de Estados Unidos.

En Monterrey, durante la Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo, en Monterrey, auspiciada por la ONU, en la que todos los gobiernos asistentes aprobaron el Consenso de Monterrey, el cual compromete a los gobiernos de los países firmantes a promover sistemas económicos alineados al Consenso de Washington, y cuando se esperaba un anuncio sobre un acuerdo migratorio, los presidentes Fox y Bush anunciaron el establecimiento de un acuerdo sobre seguridad fronteriza. La delegación estadounidense rechazó incluir el punto de la migración en este encuentro. Y aunque ambos acordaron promover la Sociedad para la Prosperidad, para garantizar que ningún mexicano o mexicana tenga que dejar su comunidad por falta de empleo y oportunidades,²⁴ también firmaron la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la misma.²⁵ Entre las metas propuestas están las siguientes:

²³ J. Barrios V., “México-Estados Unidos: seguridad nacional y cooperación”, *Textos de Política Exterior*, núm. 54, 1990.

²⁴ “Sociedad para la prosperidad”, Monterrey, 22 de marzo de 2002.

²⁵ “Alianza para la frontera México-Estados Unidos”, Monterrey, 22 de marzo de 2002.

- a) Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral: evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías. Evaluaciones sobre la infraestructura de seguridad en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesarias ante eventuales ataques terroristas.
- b) Flujo seguro de personas: desarrollo e instrumentación en puertos de entrada de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros que no representen amenazas a la seguridad. Para ello se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera. Cooperación para identificar a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades antes de su arribo a la región de América del Norte. Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países. Creación de un mecanismo de intercambio bilateral de información anticipada de pasajeros.
- c) Flujo seguro de bienes: inicio de un programa para compartir tecnología entre ambos países a fin de instalar sistemas de inspección externa en las líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México, así como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera.

Esta alianza es similar a la establecida entre Estados Unidos y Canadá unas semanas antes, y el plan de acción consta de 22 puntos, mientras que la de los países del norte tiene 30. Ambas son parte de la propuesta de Estados Unidos de creación de un perímetro de seguridad de América del Norte, pero en realidad se trata de un reforzamiento de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y con México (para crear un Estados Unidos-Fortaleza, similar a la Unión Europea-Fortaleza). De hecho, para el caso de Canadá, y poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno de Bush estableció la llamada Ley Patriota (USA Patriot Act of 2001), que contiene un capítulo para fortalecer la frontera norte (Title IV-Protecting the Border, Subtitle A-Protecting the Northern Border) y triplica el personal de la Patrulla Fronteriza, del Servicio de Aduanas y de inspectores del *SN*;

incrementa el presupuesto para el mejoramiento y adquisición de equipo adicional de tecnología para monitorear esa frontera, así como fortalece las provisiones de inmigración (Subtitle B-Enhanced Immigration Provisions) para impedir el paso de terroristas. Y es que algunos de los presuntos terroristas que realizaron los atentados en Nueva York y Washington habían entrado por la frontera con Canadá.

Con la creación de una nueva dependencia del gabinete, el Departamento de Seguridad Doméstica (Department of Homeland Security), propuesto por Bush en junio de 2002 y puesto en vigor a principios de 2003, se avanza en la creación de un Estados Unidos-Fortaleza. Esta dependencia reorganizó 22 agencias federales bajo su cobertura, entre las cuales se incluyen el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Patrulla Fronteriza, Aduanas y el Guardacosta. Este departamento, entre otras cuestiones, asegurará "que todos los aspectos de control de las fronteras, incluyendo la emisión de visas, sean informados por una oficina central y bancos de datos compatibles".²⁶

Así, mientras Estados Unidos toma decisiones considerando la migración, principalmente la indocumentada, como un problema para su seguridad nacional, el gobierno mexicano acepta las medidas propuestas por dicho gobierno para establecer controles a los flujos migratorios.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO FOXISTA, ¿"MADE IN USA"?

Durante su campaña Vicente Fox planteó que daría prioridad a la problemática de la migración indocumentada para encontrarle soluciones. Y en una gira de tres días por Centroamérica, en septiembre de 2000, el entonces presidente electo Vicente Fox planteó que no permitiría más abusos contra los migrantes de esa región, para lo cual designaría un zar para la frontera sur.

²⁶ George W. Bush, *The Department of Homeland Security*, The White House, 2002.

Durante la visita que el presidente de Estados Unidos, George W. Bush hiciera a Fox el 16 de febrero de 2001, en el rancho de éste en San Cristóbal, Guanajuato, ambos acordaron negociar una nueva política en materia de migración. Estas negociaciones se iniciaron a principios de abril en una plática realizada en Washington, entre el entonces canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación Santiago Creel por parte de México y el secretario de Estado Collin Powell y el procurador general John D. Ashcroft por parte de Estados Unidos. En una conferencia de prensa llevada a cabo el 5 de ese mes, después de las conversaciones con Powell y Ashcroft, Creel planteó que "a cambio de más avenidas legales para que los mexicanos trabajen en Estados Unidos, su gobierno estaba preparado para aumentar sus intentos de detener a los extranjeros al cruzar su país en su ruta hacia la frontera estadounidense". Creel dijo que "el gobierno mexicano está preparado para quebrar el creciente flujo de extranjeros que utilizan el país como un punto de tránsito en sus esfuerzos para entrar a Estados Unidos". Dijo que la oferta representa un cambio en política del gobierno de oposición que llegó al poder en diciembre pasado, finalizando siete décadas de gobierno de un solo partido. "Por primera vez el gobierno mexicano está reconociendo que tenemos una responsabilidad respecto de los flujos migratorios" hacia Estados Unidos. Creel mencionó que los pasos específicos que México podría tomar para parar a los inmigrantes de entrar a Estados Unidos ilegalmente vía México, incluían un reforzamiento más estrecho de la frontera de México con Guatemala, requerir a más ciudadanos extranjeros la obtención de visas para visitas a México, y atacar a los corruptos guardias fronterizos mexicanos que trabajan con bandas internacionales de traficantes de personas.²⁷

Jorge Castañeda, por su parte, dijo que los funcionarios estadounidenses fueron "muy receptivos" a las propuestas de la delegación para un nuevo acuerdo, que incluiría un programa de trabajadores huéspedes, un creciente número de visas permanentes, mayores protecciones para los trabajadores ilegales y un sistema aún no definido para "regularizar" a los inmigrantes ilegales.

²⁷ M. B. Sheridan, "Mexico Proposes Immigration Pact to Cut Down Third-Country Passage", *The Washington Post*, 2001.

les mexicanos que se cree que suman más de la mitad de los seis millones de residentes ilegales estimados en Estados Unidos.

Otros encuentros de alto rango se efectuaron el 6 de junio en San Antonio, Texas, y el 8 del mismo mes en Washington. Como resultado de estas reuniones se convino intensificar los esfuerzos para fortalecer la seguridad en la frontera y comenzar una revisión integral de las respectivas políticas fronterizas con el fin de reducir los riesgos y eliminar la muerte de los migrantes a lo largo de la línea divisoria.

Ambas partes plantearon que estaban dispuestas a aceptar un nuevo acuerdo, el cual probablemente requerirá la aprobación de los congresos de ambos países. Los funcionarios de la administración Bush, sin embargo, se oponían a una amnistía total para los inmigrantes indocumentados.

Podemos decir, entonces, que la estrategia foxista para enfrentar el fenómeno migratorio se enmarca en su proyecto para profundizar la integración regional de México a América del Norte, eliminando las fronteras (propuesta como candidato, la cual no fue considerada como algo factible por los gobiernos de Canadá y Estados Unidos). Como uno de los pasos para avanzar hacia esa mayor integración, Fox propuso en abril de 2001 la creación de una región energética norteamericana, lo cual fue aceptado por Bush y Chrétien. Por el lado de la migración, Fox ofreció la mano de obra barata mexicana como ventaja comparativa en América del Norte, estableciendo un programa temporal de trabajadores huéspedes con Estados Unidos y ampliando el que existe entre Canadá y México (que más que programa es un acuerdo de palabra que existe entre ambos gobiernos desde 1974, el cual ha sido renovado en diversas ocasiones y en el que participaron aproximadamente 9 200 trabajadores en el periodo agrícola del año 2000, y casi 11 500 en 2001), hasta 25 000 trabajadores que vayan no sólo a la agricultura sino a otros sectores productivos.²⁸

Como se observa, de lo que se trata es de regular el mercado laboral de América del Norte utilizando la mano de obra barata de los mexicanos como ventaja comparativa regional (Canadá,

²⁸ R. M. Vanegas, "Incremento de la fuerza laboral mexicana agrícola en los campos canadienses: análisis y perspectivas", Zacatecas, 2001.

Estados Unidos y México, principalmente vía las industrias maquiladoras de este último), a cambio de establecer controles en la frontera sur para regular el mercado laboral centroamericano de mano de obra barata que sería empleada por las industrias maquiladoras y otros grandes proyectos productivos del denominado Plan Puebla-Panamá (PPP). Este plan había sido propuesto por Vicente Fox, siendo ya presidente electo durante su gira a Centroamérica en septiembre del año 2000, planteando la idea de promover un plan regional de integración del sur y sureste de México con los países centroamericanos, cuyos gobernantes recibieron bien la propuesta (Sandoval, 2001).

Pero los atentados perpetrados en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001 derrumbaron también los esfuerzos, aunque de manera temporal, para establecer el mencionado acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México.

El gobierno mexicano, sin embargo, continuó con su estrategia para establecer mayor control sobre la frontera sur y detener los flujos migratorios centroamericanos y de otros países. Esta estrategia, denominada "Plan Sur", había sido iniciada desde el 1 de julio de 2001. Con este plan el gobierno mexicano reforzaría la presencia militar, policiaca y de agentes migratorios en su frontera sur, con el objetivo de contener el flujo creciente de indocumentados centroamericanos, droga y armas por esa zona. Este plan lo dio a conocer el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, el 18 de junio, en una entrevista concedida al diario *The Washington Post*, en la que el funcionario consideró que en el pasado prácticamente no había acciones concertadas para enfrentar el tráfico ilícito de personas y droga en la frontera con Guatemala y Belice. Creel dijo que: "El plan, que no ha sido hecho público, es un esfuerzo sin precedente para cortar los flujos de inmigrantes, drogas y armas al país desde Centroamérica". En la nota publicada en primera plana, Creel Miranda anunció que se canalizarían importantes recursos a la modernización e incremento de los puntos de revisión migratoria en el sur de México, y dijo que otro de los aspectos destacados en el proyecto de reforzamiento de la frontera sur es el despliegue de "grupos de élite" de militares y policías en los puntos más críticos, que abarcaría

hasta el istmo de Tehuantepec. Consideró que si se concentran esfuerzos para el control de flujos migratorios ilegales (*sic*) en el sur del país, las acciones serían más eficaces de lo que hasta ahora han sido. Reconoció que antes los controles policíacos para enfrentar el flujo de migrantes, armas y drogas no fueron lo suficientemente efectivos: "En el pasado, la policía no fue efectiva en todo. No había plan. Ahora nosotros vamos a trabajar con objetivos claros". Finalmente, Creel Miranda mencionó que se había iniciado una reestructuración del desempeño del Instituto Nacional de Migración, orientándose a investigar aquellos casos de corrupción que faciliten las operaciones de tráfico de indocumentados. Paralelamente, confió en que las negociaciones que realizan los gobiernos de México y Estados Unidos para autorizar la entrada legal de trabajadores mexicanos y regularizar la presencia de los que ya están laborando en el sur del país vecino, puedan lograrse próximamente.²⁹

De acuerdo con el comisionado del Instituto Nacional de Migración en ese entonces, Felipe Jesús Preciado Coronado, el Plan Sur consiste en sellar el istmo de Tehuantepec para enfrentar uno de los mayores problemas del país: el tráfico ilegal de extranjeros y las organizaciones criminales que lo operan. La prioridad es ser muy eficaces en el control de estos flujos migratorios que arriban sin documentos al país, para evitar los problemas que genera su presencia. Para ello hay que aprovechar el cuello de botella del istmo, cerrarlo. El plan consiste

en tener ahí a nuestros mejores operadores, a nuestros mejores elementos. Se trata de una estrategia de mucha coordinación con los demás elementos de las corporaciones en todo el sur, principalmente aprovechando las condiciones geográficas del istmo —una franja de terreno bastante accesible que podemos cuidar muy bien—, ya que por ahí van a pasar todos, los que se nos hayan pelado por allá abajo en la frontera, finalmente van a pasar por ahí.³⁰

²⁹ "Anuncia Creel Miranda un proyecto...", *La Jornada*, 19 de junio de 2001, p. 5.

³⁰ M. I. Gómez, "El Plan Sur: sellar el istmo de Tehuantepec. Entrevista con Felipe Jesús Preciado Coronado, comisionado del Instituto Nacional de Migración", *Milenio Semanal*, 2001, pp. 41-42.

Ante diversos cuestionamientos hechos al Plan Sur por diversos medios políticos y sociales, el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Javier Moctezuma Barragán, planteó que el gobierno mexicano no pretende militarizar la frontera sur para enfrentar el cruce de indocumentados centroamericanos y el tráfico de drogas y armas, y precisó que dicho programa busca una coordinación con otras dependencias policíacas y militares para el reordenamiento de la frontera sur. Sostuvo que la participación de la Secretaría de la Defensa y la Armada de México serán sus funciones de lucha contra el tráfico de estupefacientes y de vigilancia. En este contexto, Moctezuma Barragán rechazó que con dicho plan el gobierno mexicano pretenda realizar el "trabajo sucio" a Estados Unidos, y puntualizó que su aplicación está desvinculada de las negociaciones que se realizan entre ambos gobiernos para ampliar el número de trabajadores que puedan ingresar al país del norte con permisos especiales para laborar. Preciso que en su viaje a Centroamérica, el presidente Fox dejó en claro que uno de los asuntos fundamentales que se tiene dentro del Plan Puebla-Panamá es el problema migratorio, "porque la manera para combatir un flujo desordenado e intenso de personas es mediante la inversión".³¹

Por su parte, el comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, dijo que el objetivo del Plan Frontera Sur no tiene ninguna pretensión de incrementar la presencia de militares en el sureste. Sin embargo, reconoció la importancia de la coordinación con el Ejército y la Armada de México.³²

El plan incluye un convenio con el gobierno de Guatemala para que éste envíe a sus países de origen a los indocumentados que hoy son llevados a territorio guatemalteco, pero que de inmediato buscan cruzar otra vez hacia México. No obstante, el presidente de Guatemala, Alfredo Portillo, dijo a periodistas de Washington el 3 de julio que considera muy difícil sellar

³¹ A. Urrutia, "Rechaza la Secretaría de Gobernación que se pretenda militarizar la frontera sur...", *La Jornada*, 2001, p. 3.

³² A. Urrutia, y C. Pérez, "Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001...", *La Jornada*, 2001, p. 9.

por completo una frontera, al comentar la propuesta de México de instalar un cordón policial y militar entre ambos países para controlar el tráfico de personas y drogas. "Para empezar, creo que es muy difícil hablar de sellar una frontera. La experiencia es que por muchos controles que se pongan, los ciudadanos —tanto de manera ilegal como criminal— pasan las fronteras." Pero agregó: "Sin embargo, creo que el esfuerzo por intentar regular el tránsito por las fronteras es muy importante para todos los estados".³³

Existe claridad en los medios oficiales de que el Plan Puebla-Panamá no podrá avanzar si no se resuelve el tema migratorio y de seguridad en la frontera sur, como admitió el comisionado del INM, a fines de junio del 2001,³⁴ pero también que Estados Unidos está interesado en la instrumentación del Plan Sur. Así, en una audiencia en el Senado mexicano a mediados de julio, el coordinador del Plan Puebla-Panamá, Florencio Salazar Adame, reconoció que por medio de ese proyecto, Estados Unidos pretende influir para evitar los flujos migratorios del sur-sureste y así disminuir la presión de los indocumentados centroamericanos que tratan de cruzar a su territorio a través de la frontera con México.³⁵

Desde esta perspectiva, resulta claro que esta problemática es una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos, y que el gobierno mexicano instrumenta dicho plan con ese enfoque, como lo apunta el comisionado del INM: "El gobierno de México no le hará 'el trabajo sucio' al de Estados Unidos con el Plan Sur, a través del cual se repatriará a inmigrantes ilegales de Centroamérica". El plan, dijo Preciado, se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, y si de ahí se deriva un beneficio para Estados Unidos, "será una buena tarde" para Washington, pero se llevará a cabo independientemente de lo que opine la administración Bush.³⁶

³³ E. Méndez, "México no le hará el trabajo sucio a EU...", *La Jornada*, 2001, p. 15.

³⁴ R. Dávalos, "La frontera sur no se militarizará, según Felipe Preciado. El tema migratorio, clave para el avance del Plan Puebla-Panamá, señala", *La Jornada*, 2001, p. 13.

³⁵ A. Becerril, "Busca EU que el PPP frene a indocumentados. Pretende influir en el proyecto, acepta Florencio Salazar Adame en el Senado...", *La Jornada*, 2001, p. 8.

³⁶ E. Méndez, *op. cit.*, p. 15.

Pero también el Plan Puebla-Panamá se convertirá en uno más de los mecanismos de regionalización de las políticas estadounidenses de inmigración, como lo son sus leyes de inmigración (LUIRA, 1996), antiterrorismo³⁷ y seguridad social (Timoner, 1996) aprobadas por el Congreso en 1996 y la Conferencia Regional de Migración que establece mecanismos de regulación de las migraciones en sus países miembros en función de los intereses estadounidenses.

En suma, el Plan Sur, que implica el "sellamiento" de la frontera sur como militarizará no sólo el control de la región fronteriza entre México y Centroamérica para "evitar" el paso a migrantes centroamericanos y de otros países, el paso de drogas y de armas, sino que se extenderá hasta el istmo de Tehuantepec, aprovechando su situación de "cuello de botella", para cerrarlo y atrapar ahí a los que logren colarse. De acuerdo con el comisionado del INM, el plan se aplica por cuestiones de "seguridad nacional". Con ello, el gobierno mexicano reproduce el modelo de control de la frontera norte por parte del gobierno estadounidense, la cual se ha venido militarizando desde el régimen de Ronald Reagan a principios de 1980, quien para "recuperar el control de las fronteras", por cuestiones de seguridad nacional, ordenó establecer mecanismos de mayor control contra la migración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo. Y aun llegó a vincular la inmigración indocumentada con el tráfico de drogas.

Lo cierto es que esto fue el pretexto para controlar una región geoeconómica, de carácter geoestratégico para el proyecto de integración regional hegemónica de Estados Unidos, ya que en esta región, conocida como "Sun Belt" y que abarca desde la Florida hasta California en el suroeste, pasando por Texas, Nuevo México y Arizona, se ubica una parte de la industria de punta (electrónica, aeroespacial, biotecnológica, etc.), de la industria automotriz y la metalúrgica, minería (incluyendo plata, oro y uranio), en ambos lados de la línea divisoria (principalmente bajo la forma de maquiladoras del lado mexicano), además de los principales

³⁷ D. Kesselbrenner, "The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants", *Network News*, 1996, p. 7.

centros de investigación nuclear, bases militares (terrestres y marinas), y de la reserva petrolera estratégica de la Unión Americana.³⁸ Lo mismo sucederá con el istmo de Tehuantepec, al ubicarse ahí uno de los megaproyectos más importantes de integración regional del denominado Plan Puebla-Panamá. El istmo de Tehuantepec se considera una alternativa al Canal de Panamá para el transporte terrestre de mercancías en grandes contenedores por medio de una vía multimodal transistmica, la cual irá acompañada de corredores maquiladores a lo largo de la ruta, y de proyectos de explotación de la biodiversidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos intentado mostrar en este ensayo que la perspectiva utilizada por los gobiernos estadounidense y mexicano para enfrentar el fenómeno migratorio está distorsionada al enfocarlo como un problema de seguridad nacional, y que esta perspectiva afecta las posibles soluciones al proceso migratorio, ya que la esencia de dicha concepción es de carácter autoritario y las medidas aplicadas de carácter punitivo.

Hasta ahora, el avance del concepto de seguridad nacional en nuestro país ha sido importante y a costa del concepto de soberanía. Dicho avance ha ido integrando a México a los intereses geopolíticos y de seguridad nacional estadounidenses. En este sentido, podemos plantear de forma sucinta que:

- a) Las élites mexicanas ya no ven con preocupación hacia el norte, del cual consideran a nuestro país como una parte integrante (a través de su inserción formal al primer mundo mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), y con ello aceptan tácitamente entrar a la esfera geoestratégica y de seguridad nacional estadounidense. Para ello han buscado acabar con algunos aspectos históricos de conflicto

³⁸ J. M. Sandoval, "Integración económica...", *op. cit.*, 1996a, y "Las fronteras...", *op. cit.*, 1996b.

entre ambos países, incluso “reescribiendo la historia”, cediendo territorio nacional ocupado por Estados Unidos, como el Archipiélago del Norte, estableciendo una política exterior de “bajo perfil”, apoyando políticas contrarias a nuestra tradición de respeto a la soberanía de otros países y a su autodeterminación. E incluso retractándose de medidas soberanas para no afectar dichas relaciones, como sucedió durante las negociaciones del TLCAN. Se acepta de esta manera, y de forma tácita, el dominio y control estadounidense en la región fronteriza entre ambos países, bajo el supuesto de que se trata de una región interdependiente y cuya seguridad atañe a ambas naciones por igual y que, por lo tanto, debe ser enfocada desde las perspectivas de la “seguridad binacional” y de la Seguridad Regional (Perímetro de Seguridad de América del Norte).

- b) Dichas élites ven hacia el sur y sureste del territorio mexicano desde una perspectiva geopolítica y de seguridad Nacional, aplicando —para el control total de esta región— medidas “copiadas” o “Made in USA”, principalmente para intentar acabar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, frenar los flujos migratorios centroamericanos y de otros países, y “sellar” la frontera al narcotráfico, colaborando con todo ello a extender la frontera sur geoestratégica de Estados Unidos hasta el istmo centroamericano.
- c) Con lo anterior, México queda englobado dentro de los intereses geoestratégicos estadounidenses, y la perspectiva oficial de seguridad nacional mexicana se asimila, desde una perspectiva pragmática, a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Unión Americana. De esta manera, la supuesta autonomía del Estado mexicano respecto a su política de control de las regiones fronterizas del norte y del sur-sureste, así como su política exterior con Centroamérica y el Caribe, es relativa, al quedar limitada por la supeditación de su propia soberanía e independencia nacionales a la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter, *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 2000.
- Barrios Valero, Javier, "México-Estados Unidos: seguridad nacional y cooperación", palabras del subsecretario C de Relaciones Exteriores, Tercera Ronda del Diálogo sobre Seguridad Binacional, organizada por el Consorcio de la Universidad de California sobre México y Estados Unidos, San Diego, California, 17 de septiembre, Dirección General del Acervo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Textos de Política Exterior*, núm. 54, 1990.
- Brownell, Peter B., "Border Militarization and the Reproduction of Mexican Labor", en José Palafox (ed.), *Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization. Social Justice, a Journal of Crime, Conflict and World Order*, vol. 28, núm. 2, 2001, pp. 69-92.
- Cope, John A., "In Search of Convergence: U.S.-Mexican Military Relations into the Twenty-first Century", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies- University of California, 1996, pp. 179-210.
- Dunn, Timothy, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, The University of Texas, 1996.
- , "Border Militarization Via Drug and Immigration Enforcement: Human Rights Implications", en José Palafox (ed.), *Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization. Social Justice, a Journal of Crime, Conflict and world order*, vol. 28, núm. 2, pp. 7-30.
- Dziedzic, Michael J., "Mexico and U.S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1996, pp. 63-86.
- Fazio, Carlos, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996.
- Gangster, Paul y Alan Sweedler, "The United States-Mexico Border Region: Security and Interdependence", en David Lorey (ed.), *United States-Mexico Border Statistics Since 1900*, Los Ángeles, Latin American Center Publications-University of California, 1990.
- Grayson, George W., "Mexico and the United States: The Problem of

- Security Partnership", en Georges Fauriol (ed.), *Security in the Americas*, Washington, National Defense University Press, 1989, pp. 139-158.
- Jiménez, María, "Border Militarization: The History, the Effect, the Response", *Immigration Newsletter* (National Immigration Project of the National Lawyers Guild), vol. 16, núm. 4, julio-agosto, 1987.
- , "Police Policies and Practices: The Case of the Border Patrol", *Immigration Newsletter*, vol. 17, núm. 4, 1988.
- , "Enforcement: A Tool to Control the Flow of Labor at the U.S.-Mexico Border", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), primavera, 1997, p. 3, 6.
- Kesselbrenner, Dan, "The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network of Immigrant and Refugee Rights), otoño, 1996, p. 7.
- Kupperman y asociados, Robert II, *Low Intensity Conflict. Prepared for U.S. Army Training and Doctrine Command*, vol. 1, Main Report, julio, contract núm. DABT 60-83-C-0002, 1983.
- Meyer, Lorenzo, "Prólogo", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 11-16.
- Nevins, Joseph, *Operation Gatekeeper. The Rise of the "Illegal Alien" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Nueva York y Londres, Routledge, 2002.
- Palafox, José, "Militarizing the Border", *CovertAction Quarterly*, núm. 56, primavera, 1996, pp. 14-19.
- , "'War on Drugs' Heightens Attacks on Immigrants at Border", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), primavera, 1997, p.7; vol. II, pp. 625-1257; suplemento, pp. 298.
- , "Introduction to Gatekeeper's State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization", *Social Justice. A Journal of Crime, Conflict and World Order*, vol. 28, núm. 2, 2001, pp. 1-6.
- Reyes, Belinda I., Hans P. Jonson y Richard van Swearingen, *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*, San Francisco, Public Policy Institute of California, 2002.
- Sandoval, Juan Manuel, "Los refugiados centroamericanos en la frontera México-Estados Unidos: ¿un problema de seguridad nacional o de derechos humanos?", en Aída Hernández y Marcela Freyemut (comps.), *Una década de refugio en México. Los derechos humanos de los guatemaltecos*, CIESAS, Academia Mexicana de Derechos Humanos e Instituto Chiapaneco de Cultura, 1992.

- , “La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la ‘seguridad binacional’”, en Juan Manuel Sandoval (coord.), *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, México, INAH (col. Científica, núm. 267), 1993, pp. 65-84.
- , “Integración económica y militarización de la frontera México-Estados Unidos”, *El Cotidiano*, núm. 77, junio, 1996a.
- , “Las fronteras de México en el marco de la integración económica regional norteamericana. Una perspectiva geopolítica”, en Miguel Ángel Vázquez (coord.), *Las regiones ante la globalidad*, Programa de Investigación de la División de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Sonora y Gobierno del Estado de Sonora, 1996b, pp. 41-66.
- , “La región fronteriza sur de México en el marco de la seguridad nacional estadounidense”, en Philippe Bovin (coord.), *Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, CIESAS y CEMCA, 1997, pp. 155-161.
- , “Las estrategias político-militares del Estado mexicano y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional: seguridad nacional versus soberanía nacional”, en Dora Kanoussi (intr. y comp.), *El zapatismo y la política*, México, Plaza y Valdés e International Gramsci Society, 1998, pp. 105-168.
- , “La migración laboral mexicana frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Gaceta Laboral* (Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines), Maracaibo, Universidad del Zulia, vol. 6, núm. 1, 2000, pp. 47-75.
- , “El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana”, en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica, Los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, México, Instituto Maya, El Atajo, Fomento Cultural y Educativo, RMALC, CASIFOP, ANEC, CCECAM, SEMAPE, CEN-PRD, 2001, pp. 215-268.
- , “El TLCAN, el Plan Puebla-Panamá y el papel de México como la nueva frontera geopolítica regional de América del Norte”, en José Briceño y Marleny Bustamante (coords.), *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo y la globalización*, Venezuela, Centro de Estudios de Fronteras e Integración-Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, 2002, pp. 301-324.
- Saxe-Fernández, John, “Estrategia militar e integración de América del Norte”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXVI, nueva época, núm. 141, julio-septiembre, 1990, pp. 49-66.
- , “El gas natural mexicano: su integración vertical a Estados Unidos

- y la seguridad nacional", *El Cotidiano*, año 12, núm. 71, septiembre, 1995, pp. 31-42.
- Timoner, Rachel, "Welfare Repeal—The New Era of 'States Rights'", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), otoño, 1996, p. 13.
- Vanegas, Rosa María, "Incremento de la fuerza laboral mexicana agrícola en los campos canadienses: análisis y perspectivas", *Mesa Anual de la Sociedad Mexicana de Antropología*, 29 de julio-4 de agosto, Zacatecas, 2001.

HEMEROGRAFÍA

- "Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur. Se busca contener el creciente flujo de indocumentados de CA, así como armas y droga. Incluye mayor presencia militar, policíaca y de agentes migratorios", *La Jornada*, 19 de junio de 2001, p. 5.
- Becerril, Andrea, "Busca EU que el PPP frene a indocumentados. Pretende influir en el proyecto, acepta Florencio Salazar Adame en el Senado. No podemos esperar a que lleguen trasnacionales a extraer la riqueza, dicen legisladores", *La Jornada*, 18 de julio de 2001, p. 8.
- Dávalos, Renato, "La frontera sur no se militarizará, según Felipe Preciado. El tema migratorio, clave para el avance del Plan Puebla-Panamá, señala", *La Jornada*, 27 de junio de 2001, p. 13.
- "Difícil, sellar por completo la frontera sur: Alfredo Portillo", *La Jornada*, 4 de julio de 2001, p. 15.
- "EEUU militariza la frontera", *Tribuno del Pueblo*, Chicago, abril, 1985.
- Fuentes, Víctor y Dolia Estévez, "Seguridad nacional 'Tercer Vínculo' entre México y EU: Perry; Respetar la soberanía, advierte Cervantes", *El Financiero*, 24 de octubre de 1995.
- Gómez, María Idalia, "El Plan Sur: sellar el istmo de Tehuantepec. Entrevista con Felipe Jesús Preciado Coronado, comisionado del Instituto Nacional de Migración", *Milenio Semanal*, núm. 196, 18 de junio de 2001, pp. 41-42.
- Méndez, Enrique, "México no le hará el trabajo sucio a EU: Preciado. El Plan Sur se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, señala titular del INM. Firma convenio para que la Cruz Roja dé capacitación a integrantes del grupo Beta", *La Jornada*, 4 de julio de 2001, p. 15.
- Petrich, Blanche, "En 1984 Reagan ordenó una operación secreta contra refugiados centroamericanos", *La Jornada*, 30 de agosto de 1987.

- Scott, Fanny, "Illegal Immigration Tied in With Drugs, Meese Says", *Los Angeles Times*, 23 de enero de 1987.
- Sheridan, Mary Beth, "Mexico Proposes Immigration Pact to Cut Down Third-Country Passage", *The Washington Post*, National News, 5 de abril de 2001, p. A3.
- Urrutia, Alonso, "Rechaza la Secretaría de Gobernación que se pretenda militarizar la frontera sur. Lo que se busca es un reordenamiento, señala Javier Moctezuma", *La Jornada*, 20 de junio de 2001, p. 3.
- Urrutia, Alonso y Ciro Pérez, "Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001. Se pretende convertir al país en la Border Patrol de EU, advierten diputados priistas", *La Jornada*, 21 de junio de 2001, p. 9.

DOCUMENTOS

- "Alianza para la frontera México-Estados Unidos", Monterrey, 22 de marzo de 2002 (firmada por George W. Bush y Vicente Fox).
- El Colegio de la Frontera Norte y Secretaría de Gobernación, *Diagnóstico integral de la frontera norte. Una perspectiva regional, microrregional y temática*, México (disco compacto), 2002.
- "George Bush: The Company's Man", *Covert Action Information Bulletin*, núm. 33, invierno, 1990.
- Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA)*, Public Law, U.S., Washington, Government Printing Office, septiembre.
- Immigration and Naturalization Service, *Alien Terrorist and Undesirables: a Contingency Plan*, prepared by the Investigation Division, Central Office, U.S. Department of Justice, mayo, 1986.
- Immigration and Naturalization Service, *Enhancement Plan for the Southern Border*, U.S. Department of Justice, febrero.
- Jiménez, María, *Director Immigration Law Enforcement 1989*, Monitoring Project (ILEMP), American Friends Service Committee, to Concerned Individuals. Re: House Resolution 4300-Section 402 Increase Authority of INS Officers, 20 de marzo de 1990.
- President George W. Bush, *The Department of Homeland Security*, The White House, <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html>, junio, 2002.
- "Policing the Border: A Military Approach", *Borderlines*, vol. 1, núm. 2, febrero, 1992.
- Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism*, Washington, U.S. Government Printing Office, febrero, 1986.

“Sociedad para la prosperidad”, Monterrey, Nuevo León, 22 de marzo de 2002 (firmada por George W. Bush y Vicente Fox).

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (Usa Patriotic Act) Act of 2001, Public Law 107-56-Oct. 26, 2001, Washington, U.S. Printing Office.

The U.S. Committee for Refugees, *Running the Gauntlet: The Central American Journey Through Mexico*. American Council for Nationalities Service, Washington, Issue Paper, enero, 1991.

Seguridad nacional:
sustentabilidad económica, seguridad
alimentaria y transgénica

De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica

*Américo Saldívar Valdés**

PRESENTACIÓN

¿ES SUSTENTABLE EL ACTUAL MODELO de desarrollo económico? ¿Puede el crecimiento curar los males que él mismo provoca? ¿Es posible compaginar racionalidad económica con racionalidad ecológica? Los enfoques y planteamientos van desde un *no* rotundo a los que afirman que sólo un elevado crecimiento económico es capaz de revertir y superar el deterioro ambiental,¹ hasta aquellos que priorizan la racionalidad *per se* de las actividades económicas sobre los ecosistemas.

Esto nos conduce a pensar el desarrollo económico desde múltiples enfoques y perspectivas teóricas, de acuerdo con las necesidades, experiencias y posibilidades de cada sociedad. Estas últimas se refieren a la infraestructura económica, financiera, de recursos humanos y *naturales*, es decir, la variable económico-ambiental es insustituible para analizar no sólo *cuánto* crecimiento, sino sobre todo la *calidad* y el *tipo* de crecimiento que necesitamos.

Colateral a lo anterior está el problema de seguridad y competencia sobre los recursos escasos, así como la viabilidad de la propia sociedad mexicana y del país para que perdure como na-

* Profesor-investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Sobre el particular véase el excelente ensayo de Peter J. G. Pearson, *Energy Studies Review*, vol. 6, núm. 3, 1994.

ción soberana. Los recursos naturales del agua, junto con el petróleo y el bosque deben ser considerados dentro de los criterios de seguridad nacional.

DEL DESARROLLO A LA SUSTENTABILIDAD

“El modelo neoliberal y las políticas diseñadas por los organismos multilaterales con un enfoque esencialmente financiero-monetario han sido devastadores para el ejercicio de los derechos humanos y la calidad de vida de las mujeres y hombres en nuestros países.”²

Esta declaración y rechazo de las mujeres latinoamericanas hacia las políticas de ajuste macroeconómico pasa por alto o no recoge el hecho insoslayable de que el problema y el déficit central del actual modelo de desarrollo es que es altamente insustentable, derrochador de recursos y energía no renovables y que está basado en una racionalidad “econocéntrica” de elevada entropía. La crítica al mismo, por lo general, retoma lugares comunes y de la economía tradicional y convencional: combate a la pobreza, creación de empleos, anulación de la deuda pública externa o, en el mejor de los casos: comercio justo, soberanía alimentaria, globalización incluyente, etc. Si bien todas estas proclamas son justas y pueden ser parte de la solución, no atacan el problema central de manera integral y multidimensional, a saber: que el concepto de desarrollo mismo forma parte de una ideología legitimadora y justificadora del *statu quo*. Eres pobre porque eres subdesarrollado, hay desigualdad e inequidad social por falta de desarrollo, etc. Siempre caemos en la trampa de un círculo vicioso: la falacia del desarrollo y crecimiento económicos, que se constituyó en una especie de razón hegemónica (y artículo de fe) del Estado burgués.

El defecto de estas proclamas es su adhesión implícita o explícita a la visión del desarrollo y la idea de progreso prometidos:

² Redes de Organizaciones de Mujeres en América Latina, en Foro Global: “Financiamiento para el derecho al desarrollo sustentable con equidad”, Monterrey, 16 de marzo de 2002.

"Los gobiernos se han sumado al proceso de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo *sin el aval de nuestros pueblos, lo que cuestiona la legitimidad del consenso que se pretende suscribir*"³ (cursivas nuestras, ASV).

La doble paradoja: mantenerse en este modelo que carece de sustentabilidad ambiental y que es socialmente injusto significa minar las propias bases materiales y naturales para su ulterior desarrollo a mediano y largo plazos. Significa también agotar y degradar los recursos naturales y ambientales de manera que afectan sensiblemente a las generaciones presentes e hipotecan irremediablemente el bienestar de las generaciones futuras. Significa, por último, incrementar la vulnerabilidad de nuestro país frente al exterior y reducir la capacidad propia de adaptación frente a problemas centrales, como el cambio climático y el efecto invernadero.

Veamos a continuación algunos ejemplos de un ecocidio (largamente anunciado) que apunta hacia un verdadero suicidio del hombre y del planeta en su conjunto. Ejemplos que, en su crítica al dogmatismo y reduccionismo para interpretar la realidad, tratan de incorporar la variable ambiental y de sustentabilidad como una variable nodal e inseparable para calificar adecuadamente el tipo, forma, calidad y sustancia del desarrollo y crecimiento.

PRIMERA HIPÓTESIS

LA NOCIÓN DE DESARROLLO PER SE

El crecimiento económico y el desarrollo capitalista nos están llevando cada vez más "del gozo al pozo", de una situación de búsqueda y expectativas de disfrute y bienestar a otra de mayor frustración, desencanto y anomia social. Ello no obstante que México, al igual que otras naciones del mundo, ha adquirido la visión particular del desarrollo sustentable (idea asentada en el artículo 4 y 25 de la Constitución mexicana, 1999) como idea

³ *Ibid.*

rectora sobre la cual basarse en la política de Gestión ambiental, garantizando que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo". Pero también existe una tesis lanzada por los desarrollados del norte que afirma que la "riqueza y el bienestar de la gente conduce a la salud y bienestar de los ecosistemas" (véase Curva de Kuznetz). Ahora nos preguntamos: ¿tendremos que esperar a tener un ingreso per cápita medio superior a los 10 000 dólares anuales (por encima de los \$2 800, media global) para empezar a preocuparnos por la salud ambiental? Podríamos quizás empezar por la cultura y conciencia ambiental, pero para ello habría que invertir los términos de la ecuación: no subordinar la naturaleza al hombre.

La noción de desarrollo económico ha cambiado durante los últimos años, pasando de concepciones simples sobre crecimiento económico hasta mediciones más comprensivas de bienestar socioeconómico, que incluyen no sólo un mayor y mejor ingreso y el acceso a servicios de salud o educativos, por ejemplo, sino también los derechos del individuo y el respeto a la democracia, los derechos humanos, el ambiente y el comercio justo. Asimismo el estudio del desarrollo va abarcando otros deseos, no sólo el nacional, sino que ahora se habla de desarrollo regional y local. Sin embargo, en todas estas preocupaciones la visión es antropocéntrica, enfocándose el debate sobre la desigualdad y la distribución equitativa del ingreso.

INFERENCIAS

El término *desarrollo* es muy complejo, por cuanto incluye el crecimiento económico entre sus aspectos esenciales y abarca un amplio conjunto de cambios interdependientes de la sociedad, que hace que ésta siga adelante y "progrese", dependiendo de los juicios de valor prevalecientes. Por juicios de valor se entienden aquellos patrones de medición que serán explícitos según la dirección y la velocidad de los cambios estructurales, así como por los patrones culturales y el grado de desarrollo que tenga una sociedad en un momento dado.

Asimismo, desarrollo significa según el PND: "el cambio estructural planificado a escala nacional que trata de alcanzar una tasa sostenida de crecimiento nacional social, económico y cultural que de otro modo no podría lograrse".⁴

Otra definición es que el desarrollo es "un proceso de transformación de la sociedad caracterizado por una expansión productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida".⁵

La riqueza que encierra la heterogeneidad de nuestras culturas se ve estimulada por la articulación de un cierto grado de homogeneidad idiomática, y por problemas ecológicos, económicos y sociales comunes, hecho que mejora las posibilidades de un planteo regional.

Como consecuencia del "ajuste estructural", durante la década perdida de los años ochenta se multiplicó el crecimiento en extensión e intensidad de la pobreza respecto al periodo inmediato de posguerra. Así, en el tránsito del siglo xx al xxi la pobreza se ubica como el problema social más urgente. Pero las ya dos décadas perdidas no sólo lo fueron para el desarrollo económico,⁶ también lo fueron para la ecología.

Un rápido diagnóstico de los recursos naturales nos da el siguiente panorama: durante la última década la disponibilidad nacional de agua dulce bajó de 10 000 m³ por hab/año a menos de 5 000. En el D.F. el balance hídrico pasó de 5 000 a 2 000 m³.⁷

⁴ A. Papandreou, *The Political Element in Economic Development*, 1996, p. 77.

⁵ Osvaldo Sunkel y N. Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, fce, 1980, p. 10.

⁶ Uno de cuyos resultados más terribles quizá podría ser el monto de la deuda pública acumulada, cuya cifra fue de 200 000 millones de dólares a principios del año 2002.

⁷ Los recursos de agua dulce per cápita se han calculado utilizando las estimaciones de población del Banco Mundial. La medición para México de los recursos de agua dulce en metros cúbicos per cápita para 1998 es de 4 779; el más alto es Canadá con 92 142 m³ per cápita; el caso extremo es Arabia Saudita, con 116 m³ per cápita. Este indicador nos permite ver el grado de disponibilidad del agua. *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, p. 290.

La deforestación de bosques y selvas tuvo una tasa anual de 1.2 millones de hectáreas; aumentó de manera preocupante el índice de erosión de los suelos, ya que actualmente más de 85% del territorio sufre algún tipo de erosión; también aumentó la contaminación de los ríos, mares y zonas costeras. La producción de petróleo aumentó de 1 000 000 000 de barriles/día, a 3.2 millones b/día entre 1982 y 2002. De acuerdo con el Método de la Renta Neta, el costo por agotamiento y reducción del recurso sería de 30 pesos barril, cantidad que no se descuenta del ingreso por la llamada renta petrolera. Pero tampoco se descuentan de este ingreso las pérdidas y daños por emisiones de gases contaminantes. Vale decir, legamos sólo deudas e hipotecas para las generaciones futuras.

Recordemos que Pemex es el principal productor de gases de efecto invernadero (GEI), donde el CO₂ es el de mayor abundancia relativa con 41.1 millones de toneladas/año.

La paradoja es que, en términos de crecimiento económico y de los avances tecnológicos, el balance no es positivo para los ecosistemas. De acuerdo con el INEGI, durante la década de 1988 a 1997, el promedio anual de pérdida de activos naturales no producidos por degradación, contaminación y agotamiento de recursos fue de 12% sobre el PIB.⁸ Esta cifra representa 50% del PIB total producido en la ciudad de México y expresa que cada ocho años se pierde la riqueza total producida durante un año en el país.

SEGUNDA HIPÓTESIS

LAS LLAMADAS "VENTAJAS COMPARATIVAS"

La ideología dominante del desarrollo nos ha enseñado durante décadas que somos pobres, que sólo podemos aspirar a la explotación de muy pocos recursos que ganen ventajas comparativas en el ámbito mundial, y que sólo de esta forma obtendríamos los recursos que mejorarían nuestra situación. Ésta es una gran fala-

⁸ INEGI, *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 1985-1992*, 1996.

cia y un mito que fueron secundados por 92.5% de los economistas y por las escuelas de economía de México durante todo un siglo. Las llamadas ventajas comparativas ha sido un concepto útil para dignificar, a manera de aquel otro como "prostituta respetuosa", una manera de esquilmar y de explotar aquello de que disponemos con mayor abundancia: recursos naturales, materias primas y mano de obra barata y no calificada.

Las famosas tesis marxistas y leninistas del intercambio comercial desigual son hoy más vigentes que nunca. Díganlo si no la *desigual competencia* entre los agricultores del norte, altamente subsidiados, y los agricultores del sur. La paradoja es que los subsidios conducen a precios bajos en los alimentos, al mismo tiempo que significa la ruina para los productores pobres y sus cultivos tradicionales y demás granos básicos, como el arroz, maíz, frijol.⁹

Nuestro análisis se basa y apoya no sólo en principios éticos, culturales y analíticos, sino en hechos histórico-concretos y en el propio derecho que tienen las comunidades indígenas y locales para proteger, cuidar y hacer el mejor uso posible de sus recursos naturales.

La instrumentación de estos derechos requiere de un largo proceso de negociación, por lo que se necesita de una política *proactiva*, inteligente y sagaz por parte de la mayoría de los países del tercer mundo.

El virtual y real desconocimiento de estos derechos ha propiciado, de modo incuestionable, que los países del sur hayan contribuido con mucho y subvencionado el desarrollo de los países ricos del norte, al menos en los siguientes rubros:

- No cobrándoles los costos de regeneración y remplazo de los recursos naturales.
- Regalándoles la información genética, e incluso el fitomejoramiento de cultivos que seguramente llevó en algunos casos milenios conseguir y conservar.

⁹ Véase como ejemplo la singular declaración del subsecretario de Economía para la Pequeña y Mediana Empresas (PYME), Juan Bueno Torio, de que con el proceso de desgravación arancelaria por los compromisos del TLCAN "los productores agropecuarios del país no podrán competir con la agroindustria altamente subvencionada de los Estados Unidos", *La Jornada*, 30 de marzo de 2002, p. 12.

- No cobrándoles el beneficio que les presta nuestra flora como estabilizadora en la biosfera de la presión que sobre la misma ellos generan.
- No cobrándoles el mantenimiento y el acceso a la diversidad biótica necesaria para desarrollos biotecnológicos, y que ya brindó elementos tan importantes como el maíz y la papa, por sólo citar los más comunes.¹⁰

Más aún, durante el último siglo el contenido de más de 65% de las exportaciones totales de América Latina fue de recursos naturales, materias primas y productos agropecuarios. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Comisión Económica para América Latina, mayores exportaciones no han significado mayores ingresos, ni mayor valor agregado para los países del tercer mundo y América Latina (UNCTAD, *Informe*, 2001).

Se necesita, pues, pensar en un nuevo modelo de desarrollo con base en la riqueza biológica que caracteriza al trópico. Entre los objetivos y metas del Plan Puebla-Panamá no está el superar, ni mucho menos, el modelo de naturaleza impuesto por Occidente con base en el monocultivo y la especialización, sino que lo estaría reforzando en la región-objetivo. Tampoco está entre sus fines aprovechar la información genética que poseen millones de plantas, animales y microorganismos que aún se conservan en el exuberante trópico para dejar de depender de los agrosistemas aplicados por las multinacionales y desarraigados de nuestras relaciones culturales.

TERCERA HIPÓTESIS

ELIMINACIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE LOS "BIENES TERRENALES"

El actual estilo de desarrollo basado esencialmente en el paradigma tecnológico petrolero dependiente y en el gigantismo y crisis

¹⁰ Héctor Sejenovich y D. Panario, *Hacia otro desarrollo: una perspectiva ambiental*, 1996.

agropecuaria (plantaciones, monocultivos, cultivos de exportación), generó un sector informal que en varios países llega a absorber 50% de la población y es una de las causas directas de la crisis de las ciudades: desempleo y empleo precario, sobrepoblación, congestión, delincuencia, prostitución, sobredemanda de recursos naturales, etcétera.

Al predominar una perspectiva tecno y econocéntrica del progreso y de aquella sostenibilidad (débil) que prevee una sustitución casi perfecta del capital natural por el capital físico, los dispendios y derroches de recursos naturales han sido una variable del crecimiento económico. Más aún, los subsidios que las actividades económico-productivas toman del ambiente (bajas tarifas en el suministro de agua, de energía y materiales, producción de emisiones, aguas residuales, desechos sólidos industriales, etc.), así como de la flexibilidad en el cumplimiento de la normatividad y legislación ambiental, constituyen un gran obstáculo para que las empresas adopten sistemas de uso eficiente de los recursos. Otra constante observada es que a mayor disponibilidad de un recurso se da un mayor dispendio y una menor valoración del mismo. Si a lo anterior le agregamos una baja cultura y conciencia ecológicas, se entiende la gran dificultad para que las empresas y firmas asuman e internalicen en sus costos de producción las externalidades negativas provocadas contra el ambiente y el hábitat natural y humano.

No sólo la dependencia y el atraso tecnológico conducen a desarrollos deformados. También los subsidios indiscriminados con factura al ambiente y el hábitat conducen a "maldesarrollos" e irracionalidades brutales. Tal es el caso del subsidio pertinaz a cargo del recurso natural no producido, como el agua, sobre emisiones a la atmósfera de contaminantes, la energía: electricidad, petróleo, y sobre los desechos tóxicos industriales y la basura municipal y su confinamiento. Todo ello produce externalidades negativas cuya factura y costo no son internalizadas ni por los consumidores ni por los productores.

En el caso del agua nuestra divisa es que si quieres agua de buena calidad y cantidad hay que cuidarla, pagarla; y tratarla.

Ninguno de estos tres hechos suceden. Se sabe que el Distrito Federal requiere 500 millones de pesos anuales para eliminar fugas de agua a razón de $\text{m}^3/\text{segundo}/\text{año}$. Si, digamos, se fugan alrededor de 9 m^3 por segundo al año, luego la cifra asciende a 4 500 millones de pesos anuales. Esa cantidad no se tiene porque, entre otras cosas, el agua no se cobra, está mal comercializada y peor distribuida. El Banco Mundial informa que anualmente la zona metropolitana de la ciudad de México cuenta con un subsidio de 5 000 millones de dólares. Podemos adivinar a quiénes beneficia dicho subsidio si conocemos que la razón de inequidad en la distribución-consumo del agua es de 30 veces a uno.

Se conoce también, de acuerdo con el Instituto de Salud de Brasil, que por cada dólar invertido en potabilización del agua, se ahorran cinco en combate a las enfermedades provocada por mala calidad de la misma. Más aún, los cerca de 2.8 billones de pobres, aquellos que viven con menos de dos dólares diarios, son afectados de manera particular y sistemática por un medio ambiente deteriorado y vulnerado. Por ejemplo, *cada año mueren cinco millones de personas por enfermedades derivadas de la mala calidad del agua y del aire*.

Sólo en la zona metropolitana de la ciudad de México se dan más de 35 000 casos de mortalidad prematura asociada con la exposición de partículas suspendidas, polvo, ozono y sulfatos.

En un estudio previo realizado por nosotros encontramos que para 1998 la ciudad de México tenía una pérdida anual de 2 500 millones de dólares, con la que el agua, aire y basura ocupaban casi 95% del total de pérdida de activos naturales y ambientales, todo ello medido según la metodología del INEGI, "Sistemas de cuentas ambientales", y de acuerdo con el concepto de "sostenibilidad débil".

Ahora bien, ¿qué hacer con el petróleo y la energía que estamos dilapidando?, ¿cómo desarrollar soluciones costo-efectivas frente a la amenaza de agotamiento prematuro (o convencional) de las reservas?, ¿de qué manera el ahorro hoy de un barril de petróleo nos puede acarrear beneficios (\$) a futuro?:

1. Descontar los beneficios presentes por su explotación y consumo a favor de un consumo duradero de las generaciones futuras. Hay que trabajar simultáneamente en tasas de descuento de mercado e intergeneracionales y con tasas de interés constantes en el largo plazo.
2. A través del *no* consumo por utilización racional y óptima desde el punto de vista tecnológico.
3. Tomar como óptimo económico el largo plazo y la preservación del recurso.
4. Pensar en el óptimo social, de conservación para las futuras generaciones.
5. Pensar en el óptimo ambiental por reducción de emisiones contaminantes y gases de efecto invernadero.¹¹

Las anteriores soluciones nos permitirían enfrentar los mayores costos marginales y temporales de las energías alternativas y de las tecnologías limpias, sustituyendo paulatinamente los combustibles fósiles. Con las actuales políticas energéticas y el debate estéril que hemos presenciado sobre privatización o no del suministro de energía eléctrica, lo que estamos haciendo es diferir un problema del que ya deberíamos estar a medio camino de su solución. Recordemos que un barril adicional de petróleo puesto en el mercado hoy, significará un *no* ingreso y pérdida de riqueza a largo plazo.

De lo anterior se infiere el carácter perverso, miope y cortoplacista que tiende a impulsar el crecimiento económico o el ingreso familiar (ambos insustentables) a través de una inadecuada valoración y subsidio de los bienes y servicios que brinda el ambiente.

¹¹ Por ejemplo, los beneficios por tomar medidas de mitigación de emisiones de GEI se relacionan no sólo con la "esperanza de vida del capital natural-físico", sino también con el promedio de vida de los GEI, que permanecen en la atmósfera por siglos.

CUARTA HIPÓTESIS

LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS (IE)

En el Foro de Monterrey¹² hicimos una propuesta simple y sencilla tendiente a gravar y castigar los males y a premiar los bienes terrenales: la de la triple ganancia (no sólo win-win solution).

Responsabilidad común pero diferenciada. Muchos regímenes ambientales requieren la participación de muchos países, tanto ricos como pobres. Sin embargo, no todos los países son por igual responsables por los daños causados al ambiente en el pasado, y no todos los países tienen los mismos recursos a su disposición. Así pues, aunque todas las partes de los regímenes ambientales reconocen tener una responsabilidad común con el ambiente, también se esfuerzan por deslindar responsabilidades en el tratamiento de los problemas ambientales.

Los IE suponen y exigen una adecuada valoración económica de los bienes terrenales, particularmente de aquellos considerados como un bien común. Estos, al combinarlos con los indicadores de sustentabilidad representan una novedosa contribución y estrategia para un conocimiento holista de la realidad.¹³

Basados en la necesidad de ampliar y regular de manera diferenciada la participación de todos los países signantes del Protocolo de Kioto y que han ratificado la Convención de la Conferencia de las Partes (COP) (174 países a finales de enero de 1998), tal participación se puede establecer a través del SIC, un sistema de impuestos compensatorios.

Nuestra hipótesis sugiere que al otorgar un valor a un bien común a través de los impuestos ecológicos, procurando su uso inteligente, se destraba el conflicto entre los mecanismos "flexibles" de mercado y aquellos otros que tienen que ver con la regulación y la normatividad. Los SIC constituyen así un mecanismo

¹² Bajo la ponencia titulada "Hacia un nuevo mecanismo de restitución de la deuda ambiental y social con el tercer mundo".

¹³ Este enfoque debería ser considerado en el *pensum* y los programas de estudio de la ciencia económica.

vinculante, no excluyente y puede ser un complemento idóneo con carácter de obligatoriedad para la aplicación de los MDL.

Los tres escenarios que proponemos de manera simple y expedita para la aplicación de tales impuestos serían: 1) De acuerdo con aquellas emisiones de gases invernadero por encima de la media de los países desarrollados o miembros de la OECD, 2) emisiones por encima de la media mundial, y 3) emisiones por encima de la media en los países en desarrollo.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y USOS DEL FONDO
PARA LA SUSTENTABILIDAD

Con este impuesto o gravamen se crearía un fondo cuyos recursos se destinarían a cubrir los siguientes objetivos y funciones:

- Financiar programas de reforestación en países con bosques húmedos y tropicales.
- Apoyar programas de conservación de la biodiversidad.
- Subsidiar tecnologías anticontaminantes, "verdes", por un monto equivalente al precio de mercado, menos los costos de producción de las mismas.
- Apoyar la investigación para la innovación tecnológica, efectos sobre la salud, evaluación de riesgos y medidas preventivas para el diseño de impuestos ecológicos, entre otros temas.

Nuestra estrategia de triples beneficios (A triple Win-win strategy) aborda precisamente el objetivo de *la movilización de los recursos financieros para el desarrollo, pero no de cualquier tipo, sino de aquel desarrollo que atienda de manera simultánea, equilibrada y combinada tanto la política económica de crecimiento, como la social y la ambiental, es decir, de un desarrollo sustentable.*

¿De qué manera el pago de impuestos compensatorios por emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) constituye una estrategia de triple ganancia?:

- 1) Se benefician los países pobres por el apoyo a sus políticas ambientales.
- 2) Se benefician los países ricos que requieren de sumideros de carbono.
- 3) Se beneficia el planeta entero, ya que la estabilización de concentraciones y la reducción de los impactos negativos producidos por los GEI y el calentamiento global, conlleva derramas económicas gracias al uso inteligente y racional de la energía basada en combustibles fósiles y su sustitución paulatina, pero constante, por energías alternativas.

QUINTA HIPÓTESIS

EL PROGRESO REAL Y GENUINO

De la misma forma que debemos repensar nuestros recursos en función de nuestras necesidades, debemos valorar críticamente nuestra experiencia acerca del desarrollo.

El actual estilo de desarrollo basado esencialmente en el paradigma tecnológico petrolero dependiente y en el gigantismo y crisis agropecuaria (plantaciones, monocultivos, cultivos de exportación), generó un sector informal que en varios países llega a absorber 50% de la población y es una de las causas directas de la crisis de las ciudades. El PIB no representa un buen indicador para medir el grado de desarrollo ni de buen crecimiento económico.

La paradoja. La paradoja aquí es que se peca tanto por exceso de tecnologías que elevan la productividad del trabajo y el grado de extracción de los recursos naturales y materias primas, como por ausencia de éstas, al no contar con tecnologías adecuadas para minimizar los problemas y costos ambientales.

En todo caso, los relativos avances tecnológicos no han resuelto los problemas de escasez y agotamiento del capital natural ni de la contaminación. Este avance conlleva más riesgos que soluciones para el ambiente y la salud de las personas. La generación de sustitutos para algunos recursos (p. ej. energía eólica y solar, gas natural por carbón) no es suficiente para garantizar la dispo-

nibilidad futura de materiales y energía ni de mecanismos y tecnologías favorables para la conservación. El dilema se mantiene más incierto que nunca: ¿cuánto pueden crecer los países pobres sin afectar la sustentabilidad de sus recursos naturales en el largo plazo? Desafortunadamente los retos del actual modelo económico y su alto déficit tecnológico, de innovación y de inversiones en tecnologías limpias y apropiadas, no permiten responder de manera positiva a este dilema.

Como lo señalaba Huetting en su momento (1990), debe frenarse el crecimiento cuantitativo de alto consumo de energía y materiales para restablecer el desarrollo de tipo cualitativo. Para ello el uso de recursos per cápita, así como la producción deben descender. Creo que ha llegado el momento, pues el punto de inflexión de máximo ingreso posible ha empezado a descender en los países ricos desde finales de la década de los años setenta; la curva del índice de progreso real (IPR) ha empezado a descender, no importa cuánto siga aumentando el PIB per cápita en términos nominales.

Para los países pobres que no tienen acceso a la ciencia y la tecnología, y a formas y niveles de consumo superior, cruzar el puente hacia la modernidad (o disminuir la brecha de bienestar) les implica adentrarse en un largo túnel de depauperación del cual es difícil salir. La crisis de nuestro tiempo tiene varias coordenadas: éticas, sociales, económicas, tecnológicas, ecológicas, con diversas jerarquías y prioridades, según regiones geográficas, culturas y realidades políticas. Si estas últimas no ceden ante la realidad biofísica, las crisis tendrán un carácter irreversible y permanente.

La disyuntiva y paradoja es asumir una estrategia de "desarrollo sin crecimiento", cuyas coordenadas básicas serían:

- Introducción de tecnologías limpias y ambientalmente amigables.
- Políticas de redistribución de recursos e ingreso.
- Limitar el crecimiento y los niveles de consumo y despilfarro en los países ricos.
- Optimización, uso inteligente y racional de los recursos re-

novables y no renovables, especialmente el agua, el petróleo y los bosques.

- Crecimiento sustentable, particularmente en los países pobres.

CONCLUSIONES

IDEAS PARA EL DEBATE (HABLANDO DE ECONOMÍA, SUSTENTABILIDAD, SEGURIDAD Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS)

A manera de conclusiones podemos decir que la pregunta con la que iniciamos este ensayo se responde fácilmente: el actual modelo de desarrollo y crecimiento, no sólo de México sino a escala mundial, es altamente insustentable, depredador y basado en el alto consumo de energía barata no renovable. Veamos con mayor detalle esta afirmación.

Primero. Valga como pretexto y botón de muestra la propuesta hecha en su momento por el presidente Fox de que se podía crecer a un ritmo anual de 7%; oferta no validada en ningún modelo económico o metodología; su viabilidad se quedó sólo en el terreno de los buenos deseos y de la conquista de votos. Por ello fue voluntarista y hasta temeraria, pues entre otras cosas hubiera forzado a un sobrecalentamiento de las variables macroeconómicas, amén de incrementar el estrés sobre los recursos naturales y la capacidad de carga de los ecosistemas.

La propuesta fue cuantitativista, cuando de lo que se requiere es de un cambio *cualitativo* del modelo económico.

Segundo. Considerar incorrecto el planteamiento de la mayoría de los políticos y de muchos economistas de que primero hay que producir y hornear el pastel para después poder cortarlo y repartirlo. Aceptar que está fuera de discusión si la economía tiene que crecer o no, sino que el problema reside en ¿cómo crecer?, ¿a qué ritmos e intensidad? y cuál tipo y modalidad de crecimiento debemos impulsar para que el daño que éste produce a la ecología y al ambiente sea mucho menor de lo que históricamente lo ha sido.

Tercero. Para una estrategia alternativa de desarrollo y de seguridad nacional sustentables, no es sólo importante la cuestión de cómo partir el pastel, sino la manera en que éste va a ser cocinado, de tal suerte que se permita mantener un equilibrio de los recursos naturales que ahora disfrutamos y la posibilidad de que las generaciones futuras también puedan hacerlo en la misma cantidad y calidad. Aquí el tema de la *equidad de ésta y las futuras generaciones se pone al centro del debate.*

Cuarto. La reestructuración productiva, el empleo y el desarrollo tecnológico no pueden ser metas en sí y por sí mismas, sino que deben estar vinculadas a los aspectos sociales y ambientales (de disponibilidad de recursos naturales) con una visión de mediano y largo plazo.

Quinto. Ni la búsqueda de un equilibrio o un crecimiento económico acelerado y sostenido han aportado soluciones a las crisis económicas recurrentes, menos aún abarcan la problemática ambiental.

Sexto. La manifiesta incapacidad de los poderes públicos para resolver los problemas derivados de la crisis económica, como las diferencias en los grados de desarrollo, el desempleo y la pésima distribución del ingreso, expresan que mucho menos encontrarán solución al deterioro de la calidad de vida de 50 millones de mexicanos, la explotación irracional de los recursos naturales y la degradación ambiental... Por ello resulta urgente cambiar la noción tradicional de desarrollo.

Dentro de nuestro marco teórico-analítico, el paradigma del DS podría presentarse como la *mejor alternativa posible* al combinar dentro de una planeación estratégica integral y situacional la problemática económica, ecológica y social, junto con una participación y corresponsabilidad institucional y de la sociedad en su conjunto. Vale decir, la conjunción dialéctica y contradictoria de todos los actores económicos y políticos involucrados y representados en el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Bioseguridad y seguridad alimentaria: políticas inaplazables

*Michelle Chauvet**

INTRODUCCIÓN

LA COMPLEJIDAD de los procesos sociales y políticos del mundo contemporáneo hacen ver que la seguridad nacional no se limita a los aspectos de la defensa militar del territorio, ya que existen fuerzas políticas internas y externas en distintos ámbitos que provocan incertidumbres e inestabilidad, como es el caso del acceso a los bienes de consumo básico. Consecuencia de las políticas neoliberales, éste se ha limitado o negado para amplios sectores de la población lo que ha provocado distintas respuestas que van desde la organización (por ejemplo, a través de la economía informal) hasta la determinación de buscar salidas rápidas (como la delincuencia o el narcotráfico), estas últimas amenazas para la seguridad nacional.

Este trabajo reflexiona sobre la gravedad del problema del acceso debido al abandono por parte del Estado de una política social cuya meta sea la seguridad alimentaria.¹ Ese vacío ha pro-

* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-A. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Seguridad alimentaria "significa que todas las personas tengan todo el tiempo acceso a alimentos sanos y nutritivos para mantener una vida sana y activa. Esta definición tiene tres dimensiones: disponibilidad, acceso y estabilidad; y varios niveles: mundial, nacional, familiar e individual [...] la capacidad alimentaria en un país puede verse afectada por las condiciones en otros países;

vocado que los niveles más extremos de pobreza se localicen en las zonas rurales, que 50% de los alimentos que se consumen en el país sean importados —principalmente de Estados Unidos— y, además, que la calidad e inocuidad de los mismos no se regule de manera estricta.

La intención de este ensayo es llamar la atención sobre las consecuencias políticas y económicas que ha tenido el abandono de la autosuficiencia alimentaria, hacer hincapié respecto a que es inaplazable la formulación de una política alimentaria, como también lo es la necesidad de contar con una política en bioseguridad, ya que están muy vinculadas.

En la primera parte se plantean las políticas alimentarias adoptadas en el mundo desde la segunda posguerra y se analiza el deterioro ambiental que han provocado y sus repercusiones en el contexto nacional mexicano; en la segunda, se proponen medidas que es necesario tomar, a fin de frenar procesos que están vulnerando con severidad la seguridad nacional de México.

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS

Después de la segunda Guerra Mundial los países europeos, Japón y Estados Unidos determinaron como prioridad nacional lograr y mantener la soberanía alimentaria, y para ello dedicaron recursos financieros y técnicos y esfuerzos políticos que trajeron como consecuencia un excedente en la producción de alimentos y la baja en sus precios. Se buscaron varios mecanismos para contrarrestar los efectos de esta sobreproducción, como el establecimiento de cuotas de producción (como en el caso de los lácteos, a fin de que no se abatiera el precio), el pago a los productores para que no cultivaran, e incluso se llegó al extremo de tirar al mar toneladas de alimentos para frenar la caída de los precios.

a medida que la economía mundial avanza en la integración, es más difícil que un país se aisle de las decisiones y acciones de otros". FAO, *Contexto sociopolítico y económico general para la seguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y mundial*, 1995.

En el caso de Estados Unidos, el mecanismo para colocar dichos excedentes fue otorgar ayuda alimentaria a países pobres de Asia, África y América Latina mediante el programa Public Law 480, de esa forma los alimentos se suministraban gratuitamente, y se generaba una dependencia del abastecimiento de productos agrícolas, principalmente granos, lo que provocó un paulatino desmantelamiento del sector productivo y, con posterioridad, que las "ayudas alimentarias" se convirtieron en ventas.²

Asimismo, la transformación de los alimentos con el fin de hacerlos duraderos y con mayor valor agregado permitió que la agroindustria fuera creciendo y centralizándose en grandes corporaciones transnacionales. Los alimentos llegan cada vez menos de forma directa a los consumidores, ya que media un proceso industrial que encarece el producto al tiempo que le resta frescura y naturalidad por la variedad de conservadores que se le aplican.³

Así, el suministro de alimentos se ha convertido en un aspecto de negociación política que otorga a los países industrializados mayor poder de dominación sobre las naciones pobres. Para el caso de América Latina, durante la década de los años ochenta la mayor parte de los países que conforman la región pasaron de ser exportadores de alimentos y materias primas a convertirse en importadores de estos bienes básicos.

Como saldo negativo de las políticas instrumentadas existe un problema alimentario de magnitud creciente: "Cerca de 800 millones de personas —una sexta parte de la población del mundo en desarrollo— no tienen acceso a suficiente comida para llevar

² El estado de desequilibrio entre la oferta de bienes y la demanda de trigo, propio del periodo entre guerras, fue superado en los años siguientes al término de la guerra, por los arreglos del orden imperial de Estados Unidos de redistribución mediante el Plan Marshall, la reconstrucción de Japón, el programa de Alimentos para la Paz y del infame PL 480. Estas políticas explican el papel de Estados Unidos en la nueva formación de la estructura y geografía de la agricultura del mundo. Resta Kasaba y Faruk Tabak, "Fatal conjuncture: the decline and fall of the modern agrarian order during the Breton Woods Era", 1995, pp. 79-93.

³ S. Thompson *et al.*, "Durable food production and consumption in the World-Economy", Estados Unidos, Praeger, 1995.

una vida saludable y productiva”.⁴ Las metas de la FAO de 1995, de reducir a la mitad el número de personas alimentariamente inseguras para el 2015, se han postergado hasta el 2030; la inseguridad alimentaria está íntimamente relacionada con la pobreza, y ésta aumenta de manera creciente.⁵

Esta tendencia se ha acentuado a partir de las políticas neoliberales en las economías del mundo, ya que han contribuido a profundizar la inseguridad alimentaria. En efecto, la apertura de los mercados agrícolas mediante la reducción y eliminación de aranceles, la eliminación de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones y las exportaciones, y el impulso a la política de ventajas comparativas trajo como consecuencia para México —al igual que para otros países— la pérdida de mercados para los productores nacionales y el abandono de la producción alimentaria.⁶

⁴ “Aproximadamente 280 millones de estos alimentariamente inseguros viven en el sur de Asia; 240 millones en el este de Asia; 180 millones en África Subsahariana y el resto en Latinoamérica, Medio Oriente y Norte de África.” Pinstруп-Anderson, “Seguridad alimentaria global: una revisión de los desafíos”, Washington, IIRPA, 2002a, p. 7.

⁵ “Casi 1 200 millones de personas en el mundo en desarrollo son absolutamente pobres, con tan sólo un dólar o menos por persona por día para satisfacer las necesidades de alimento, techo y otras necesidades básicas.” Pinstруп-Andersen, *ibid.*, 2002a, pp. 7-17.

⁶ “La exclusión de los campesinos y productores de alimentos para el mercado interno deriva de tres procesos: el dominio del capital financiero sobre el productivo, el cual genera que las actividades productivas se tornen marginales y, por tanto, trae consigo menor inversión privada y pública a la vez que un enorme endeudamiento de los productores que, de esta forma, transfieren valor al sector financiero. El dominio del capital industrial trasnacional, por otra parte, margina a los campesinos como productores de bienes baratos para la contención salarial, al separarse el establecimiento de los salarios del precio de los alimentos, a la vez que excluye a los campesinos y productores rurales como consumidores de los productos de vanguardia a nivel industrial. Finalmente, el capital agroindustrial multinacional subordina a los campesinos y pequeños y medianos empresarios agrícolas imponiéndoles precios bajos sin los subsidios correspondientes, con lo cual ejerce un dominio que los reproduce en la exclusión.” (B. Rubio, 2002, p. 139)

De acuerdo con los datos del censo agropecuario de 1991, en el subsector agrícola sólo 12 000 empresas, que representan 0.3% de las unidades de producción, venden su producción en el mercado nacional o exportan; mientras 1 757 611 producen sólo para el autoconsumo familiar y representan 46% de las unidades de producción. El resto de las empresas, que representan 43% (1 663 308), venden su producción en el mercado local o nacional.⁷ La balanza agroalimentaria para el primer mes de 2003 tuvo una variación de 156%, en relación con el déficit comercial por este concepto, en enero de 2002.

Asimismo, los procesos de ajuste estructural que llevaron al retiro del Estado de programas de apoyo a los productores y de comercializadoras como Conasupo o Inmecafe, desmantelaron instituciones públicas que no fueron sustituidas por similares de orden privado, lo que provocó una desarticulación entre la producción, la comercialización y el consumo.

Las políticas de abandono del campo se reflejan en una insuficiente inversión en investigación agrícola y en tecnologías modernas, servicios de extensión inexistentes o inadecuados, uso insuficiente o inapropiado de insumos, funcionamiento inadecuado de los mercados, carencia de infraestructura apropiada y falta de acceso al crédito. Además, en el mercado interior rigen los precios internacionales, a pesar de que su determinación dista de corresponder a costos reales, debido a la distorsión del comercio por los subsidios y el proteccionismo de los mercados agrícolas de los países industrializados, como es el caso de Estados Unidos, entre otros. Así, las políticas unilaterales de apertura de los mercados han profundizado la crisis del sector agropecuario y eso que países como México participen en las exportaciones agrícolas sólo en un restringido tipo de productos como frutas, hortalizas y flores.

Los pequeños y medianos productores, sobre todo de granos básicos, han sido los más afectados, y la búsqueda de alternativas los

⁷ Cabe hacer notar que el censo agropecuario que debió levantarse el año 2000 no se realizó, y a la fecha se tiene información poco actualizada de los principales indicadores sobre la actividad agropecuaria y forestal del país. H. Grammont, "Discurso inaugural del Tercer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales", *Memorias*, México, 2001.

ha llevado a dejar sus tierras y a migrar ya sea a Estados Unidos o hacia las ciudades. Las políticas agrícolas que desincentivan la producción han aumentado la pluriactividad y el empleo no agrícola, vulnerando la capacidad de autosubsistencia que tenían muchas comunidades rurales.

Por lo anterior, se entiende "la seguridad alimentaria como un equilibrio apropiado y sostenible entre la autosuficiencia alimentaria, la generación de empleo e ingreso y la conservación de los recursos naturales".⁸

BIOSEGURIDAD, DETERIORO AMBIENTAL E INOCUIDAD ALIMENTARIA

La pérdida de fertilidad del suelo, el aumento de la desertificación y la contaminación del agua, aire y tierra,⁹ contribuyen a la inseguridad alimentaria. La rapidez con que se han modificado los ecosistemas es el origen del problema, pues no se deja el tiempo suficiente para su recuperación y se ha querido restituir con paquetes tecnológicos intensivos en el uso de energía fósil.¹⁰ Por otra parte, el uso de plaguicidas y herbicidas en el modelo de agricultura industrial, además del deterioro ambiental ha acrecentado la aparición de enfermedades por alergias y toxicidad entre los trabajadores agrícolas y consumidores.

De hecho, existe una creciente preocupación por la inocuidad alimentaria. Como consecuencia de las políticas de regulación vía el mercado se han debilitado las regulaciones sanitarias respecto a los alimentos. Los casos más recientes tienen que ver con salmonela en huevos, *listeria* en comidas preparadas, dioxinas en los pollos, y la

⁸ H. Cota, *La política alimentaria en México, 1976-1996*, tesis, México, UNAM, 2002.

⁹ "Son necesarios muchos siglos para producir un centímetro de suelo (suele estimarse que la pérdida de tres milímetros de suelo destruye la labor de un milenio). Este *desacoplamiento entre tiempos geológicos y tiempos históricos* conduce a que en la práctica tengamos que considerar el suelo fértil como un recurso no renovable." ISTAT, "Seguridad agroalimentaria", 2001, 16 p.

¹⁰ E. Boege, "El desarrollo sustentable: aspectos teóricos y experiencias campesinas", México, INAH-UAM-UNAM-Plaza y Valdés, 1996.

enfermedad de encefalopatías espongiformes transmisibles (EET), mejor conocida como el “mal de las vacas locas”. Además de las preocupaciones por la producción convencional de alimentos, ahora la incertidumbre y temor provienen de los posibles efectos de los cultivos transgénicos en la producción alimentaria.

Entre las medidas que se plantean para hacer frente al problema alimentario está el desarrollo de nuevas tecnologías para la producción agropecuaria. Al respecto, se argumenta que la biotecnología moderna puede mejorar la productividad agrícola de los países en desarrollo, de manera que además reduzca la pobreza, mejore la seguridad alimentaria y la nutrición y promueva el uso sostenible de los recursos naturales. Pero la realidad es muy distinta, pues al estar esta herramienta tecnológica en poder de las grandes empresas químicas y farmacéuticas transnacionales, éstas dirigen sus investigaciones a la obtención de beneficios redituables más que a la verdadera solución de los problemas alimentarios y, en general, sociales.

Las compañías biotecnológicas afirman que los transgénicos son indispensables para lograr la suficiencia alimentaria, pero este argumento se ha venido abajo por varias razones: “El aumentar la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria, pero no suficiente para la seguridad alimentaria. También es vital asegurar que la gente tenga acceso a esa comida”.¹¹

Las agroindustrias a menudo legitiman el uso de organismos genéticamente modificados (OGM) al decir que son el mecanismo para superar el hambre y la malnutrición y proveer de semillas resistentes a la sequía, que producen grandes rendimientos, tienen altos valores nutricionales, son resistentes a plagas locales y ayudan a crear resistencia a ciertas enfermedades. Las agroindustrias transnacionales ven una demanda potencial, pero no es real, ya que un vasto número de pobres no tiene posibilidades de comprar esas semillas. Los cultivos transgénicos profundizan el problema del hambre en lugar de solucionarlo, ya que los pequeños productores no tienen acceso a las nuevas tecnologías, ni al mercado global, por lo que no pueden competir.¹²

¹¹ P. Pintstrup-Andersen *et al.*, *op. cit.*, 2002a.

¹² V. Walsh, “Creating Markets for Biotechnology”, Rio de Janeiro, 2000.

El que haya una demanda potencial no significa que sea una señal de mercado. Las compañías sostienen que van a alimentar al tercer mundo con el argumento de que con la biotecnología se abastecerá a los pobres, pero no están tomando en cuenta los complejos factores sociales y económicos que determinan el problema del hambre. ¿Se debe ésta a que no hay suficiente comida o a la exclusión de los hambrientos del acceso a los alimentos que se producen? ¿Qué propiedades se les está transfiriendo a los cultivos, dirigidos a qué mercados y a qué intereses? ¿Se está utilizando el cultivo de tejidos para producir plantas propias de los países subdesarrollados en otras naciones en lugar de permitir que esos países produzcan sus propios alimentos?¹³

Excepto por un trabajo limitado en arroz, banano y yuca, actualmente poca investigación en biotecnología se concentra en ayudar al pequeño agricultor y al consumidor pobre a resolver sus problemas de productividad y nutrición. La predicción tan frecuentemente escuchada de que en el futuro previsible es muy improbable que los pobres de los países en desarrollo se beneficien de la biotecnología agrícola moderna bien podría ser verdad, no porque la tecnología tenga poco que ofrecer, sino porque no se le está dando la oportunidad de hacerlo.¹⁴

Un ejemplo es la soya transgénica en Brasil, que es producida por los grandes productores y se utiliza en la alimentación del ganado para exportación.

Otro argumento crítico de la actividad de las transnacionales señala que la relación negativa entre pobreza, población y degradación ambiental puede verse acentuada si se da una manejo irresponsable de la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, amenazando así o contribuyendo a generar la inseguridad alimentaria.¹⁵

¹³ *Ibid.*

¹⁴ P. Pintstrup-Andersen, *op. cit.*, 2002a.

¹⁵ Consultar en este libro el trabajo de Yolanda Massieu Trigo, "Impactos sociales de la biotecnología agrícola en México: los cultivos transgénicos", 2004.

Un mecanismo para permitir al consumidor decidir lo que ingiere ha sido incluir en las etiquetas de los alimentos la información de que ha sido producido con organismos genéticamente modificados. En Europa ya se ha establecido la segregación y el etiquetado de OGM, en México el Senado de la República lo aprobó, pero la iniciativa no ha prosperado en la Cámara de Diputados. Este hecho está generando la formación de dos mercados para los alimentos, el de productos convencionales y el de transgénicos, lo que restringe aún más la participación de los países subdesarrollados en el mercado alimentario mundial al no cumplir con los estándares de calidad de los alimentos que los países industrializados demandan. Si no existe una regulación sobre la agricultura transgénica, las exportaciones pueden ser sancionadas.

No obstante, para el caso de México, el marco regulatorio y las actitudes y prácticas institucionales respecto a propiedad intelectual y bioseguridad, con muy pocas excepciones, responden a las expectativas de los grupos empresariales que comandan la biotecnología en el mundo, lo cual es un reflejo de la debilidad de las instituciones del Estado mexicano encargadas de los procesos de regulación en el país.¹⁶

REFLEXIÓN FINAL

El problema alimentario exige un nuevo orden mundial. En septiembre de 2003 tendrá lugar la cumbre de la Organización Mundial de Comercio en Cancún, México, sin embargo, hasta el momento no hay señales de que se vayan a modificar las reglas del juego en materia de comercio de alimentos y materias primas.¹⁷

¹⁶ R.L. González Aguirre, *Los efectos de la propiedad intelectual y la bioseguridad en el acceso a la biotecnología agrícola en México*, tesis, México, UAM, 2002.

¹⁷ "En este contexto, los países en desarrollo, como actores pequeños en la arena global, deberían ser participantes activos en el diseño y puesta en marcha de reglas internacionales que limiten la capacidad de los países más grandes de recurrir al poder político y a la acción unilateral. Los países en desarrollo pueden superar algunas de las restricciones a la participación, recurriendo a la acción colectiva." Per Pinstrup-Andersen, "Desarrollando políticas de biotecnología apropiadas para la agricultura de los países en desarrollo", 2002b, pp. 245-249.

Uno de los temas por debatir es el de los subsidios a las exportaciones, los cuales debieran ser eliminados, así como aquellos que los países industrializados otorgan a sus productores, ya que distorsionan el comercio, a menos que se les permita a los países en vías de desarrollo un tratamiento "especial y diferencial" sobre estos temas. Sólo diversificarán sus sectores agrícolas si logran tener acceso ampliado a los mercados de los países desarrollados.¹⁸

Esta realidad lleva a poner en el centro de las prioridades la seguridad alimentaria, ya que desafortunadamente en la mayoría de los países de Asia, América Latina y África ésta no está garantizada. Las decisiones sobre el particular tienen que ver con dos aspectos: el acceso a los alimentos y la inocuidad de los mismos, razón por la que en el estudio del problema alimentario se vinculan, de manera estrecha, la bioseguridad y la seguridad alimentaria.

La asignación amplia de recursos públicos a la investigación agrícola, el acceso suficiente al crédito y el establecimiento de canales eficientes de comercialización son algunas de las medidas necesarias que deben tomarse a fin de regresar a la meta de la autosuficiencia alimentaria o, por lo menos, disminuir el peso de las importaciones estadounidenses en la dieta nacional mexicana.

En un contexto de crecimiento demográfico, el final del insostenible modelo de desarrollo basado en los combustibles fósiles y los materiales no renovables dará paso a sistemas que dependerán más de los recursos renovables que cosecha la agricultura. Empero, hay que dedicar esfuerzos a esta meta, pues sin una regulación en bioseguridad, la riqueza en biodiversidad del país puede perderse al tender hacia el monocultivo de variedades de alto rendimiento.

La situación es apremiante, por lo que es inaplazable trabajar en el diseño de políticas que se enfoquen a la seguridad alimentaria y la bioseguridad y con ello contribuir a la seguridad nacional.

¹⁸ P. Pinstруп-Andersen, *op. cit.*, 2002b.

BIBLIOGRAFÍA

- Boege, Eckart, "El desarrollo sustentable: aspectos teóricos y experiencias campesinas", en Horacio Mackinlay y Eckart Boege (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. III: El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable, INAH/UAM/UNAM/Plaza y Valdés, 1996.
- Colborn, Theo, John Peterson Myers y Dianne Dumanoski, *Nuestro futuro robado*, 2a. ed., Madrid, Ecoespaña, 2001.
- Cota, Hilda, *La política alimentaria en México 1976-1996*, tesis de maestría, México, FCPYS, UNAM, 2002.
- FAO, *Contexto sociopolítico y económico general para la seguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y mundial*, Roma, WFS 96/TECH/5, noviembre, 1995.
- Fritscher, Magda, "El maíz en México: auge y crisis en los noventa", *Cuadernos Agrarios*, núm. 17-18, enero-junio, México, 1999.
- González Aguirre, Rosa Luz, *Los efectos de la propiedad intelectual y la bioseguridad en el acceso a la biotecnología agrícola en México*, tesis de doctorado, UAM-Xochimilco, 2002.
- Grammont, Hubert, "Discurso inaugural del Tercer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales", *Memorias*, Zacatecas, México, 2001.
- ISTAS, "Seguridad agroalimentaria", *Dossier*, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, núm. 24, marzo, Madrid, 2001.
- Kasaba, Resta y Faruk Tabak, "Fatal conjuncture: the decline and fall of the modern agrarian order during the Breton Woods Era", en Philp McMichael, *Food and agrarian orders in the World Economy*, Estados Unidos, Praeger, 1995, pp. 79-93.
- Paarlberg L., Robert, "Administrando la revolución de los cultivos modificados genéticamente", en Per Pinstrup-Andersen y Rajul Pandya Lorch, *La agenda inconclusa*, Washington, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2002, pp. 251-255.
- Pinstrup-Andersen, Per, Rajul Pandya-Lorch, y Mark Rosegrant W., "Seguridad alimentaria global: una revisión de los desafíos", en Per Pinstrup-Andersen y Rajul Pandya Lorch, *La agenda inconclusa*, Washington, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2002a, pp. 7-17.
- Pinstrup-Andersen, Per, "Desarrollando políticas de biotecnología apropiadas para la agricultura de los países en desarrollo", en Per Pinstrup-Andersen y Rajul Pandya Lorch, *La agenda inconclusa*, Washington,

MICHELLE CHAUVET

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2002b, pp. 245-249.

Thompson, Susan y Tadlock Cowan, "Durable food production and consumption in the World-Economy", en Philp McMichael, *Food and agrarian orders in the World Economy*, Estados Unidos, Praeger, 1995, pp. 35-52.

Walsh, Vivien, "Creating Markets for Biotechnology", *X Congreso Mundial de Sociología Rural*, Rio de Janeiro, 2000, 37 p.

Impactos sociales de la biotecnología agrícola en México: los cultivos transgénicos

*Yolanda Massieu Trigo**

CONTEXTO GENERAL

PARA FINALES DE LA DÉCADA de 1980 se veía muy claro en el medio académico que la biotecnología agrícola induciría una transformación profunda en la producción de plantas, alimentos, ganado y medicinas. Aquí cabe hacer una primera aclaración: los términos "biotecnología" e "ingeniería genética" no son sinónimos. La biotecnología incluye técnicas más "suaves", como el cultivo de tejidos, los biofertilizantes y las fermentaciones, entre otras. La ingeniería genética, por su parte, implica la manipulación de los genes y ha causado polémica a partir de que los primeros productos empezaron a aparecer en el mercado, hacia los años ochenta, pero sobre todo desde los años noventa en adelante.

Hay una biotecnología tradicional, casi tan antigua como la civilización, como la que empleamos cuando aprendimos a hacer quesos y licores por medio de las fermentaciones. Lo relevante de la biotecnología moderna es que nace del descubrimiento de Watson y Crick en los años cincuenta, de la decodificación del ácido desoxirribonucleico (ADN), la base del código genético de todos los seres vivos. Este hallazgo permitió el comienzo de la manipulación de los genes, la biología se convirtió en una ciencia aplicada, apareció la oportuni-

* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

dad de "diseñar" nuevos seres vivos y se creó una nueva rama de la producción: la agrobiointustria. La ingeniería genética, por tanto, tiene gran poder de transformación en comparación con las otras biotécnicas "suaves".

¿Qué tiene que ver esto con la seguridad nacional? México tiene un aparato científico modesto y con cierta tradición en el área de ciencias biológicas, que empezaron a estudiarse desde muy temprano (los años cuarenta) en instituciones como el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los recientes avances biotecnológicos están controlados por un puñado de empresas trasnacionales que, de los ochentas a la fecha, se han ido concentrando más. Desde esa época las semilleras comenzaron a fusionarse con las farmacéuticas y ha disminuido su número de manera que las que tienen en sus manos la nueva biotecnología y sus productos no pasan de diez grandes multinacionales: Monsanto, Aventis, Syngenta, Savia, DuPont, entre otras.¹ México tiene, por lo tanto, un gran problema por su precariedad científico-tecnológica ante el poderío de estas empresas. Por ejemplo, lo que invierte la empresa Monsanto en investigación agrobiotecnológica en un año es más que los fondos totales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para todo el país y todas las áreas científicas.² Por tanto, tenemos un problema serio porque la tecnología agrícola no puede importarse tal cual debido a las condiciones agroclimáticas específicas de cada país y región.

El país ya padeció las consecuencias de esta importación tecnológica con la Revolución Verde. Se adoptó el modelo estadounidense de agricultura mecanizada y con intenso uso de agroquímicos vigente en Estados Unidos, cuando nuestras condiciones socioeconómicas y agroclimáticas son muy diferentes. Entre otras consecuencias, esto trajo graves problemas ambientales y de polarización entre los diferentes tipos de productores.³ Con la actual

¹ M. Chauvet *et al.*, "La estrategia agrobiotecnológica de Monsanto en México", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 17-18, 1999.

² R. Casas, *La investigación biotecnológica en México. Tendencias en el sector agroalimentario*, México, IIS-UNAM, 1988.

³ C. Hewitt de A., *La modernización de la agricultura mexicana*, México, Siglo XXI, 1978.

agrobiotecnología corremos un riesgo similar, con el agravante de que el contexto sociopolítico implica un retiro del Estado de sus funciones de fomento agrícola, entre ellas la investigación. De hecho, la reciente política económica aplicada al agro ha significado el desmantelamiento y reducción de presupuesto para las instituciones públicas de investigación agrícola.⁴ Por tanto, la su-puesta modernización biotecnológica de la agricultura en México queda en manos de los intereses de estos poderosos consorcios multinacionales.

Otro problema grave que tiene el país respecto a la biotecnología moderna se refiere al cuidado de nuestros recursos genéticos y nuestra biodiversidad. La preservación de esta última, antes del advenimiento de la nueva tecnología, se refería tanto a una cuestión ética respecto al cuidado de la naturaleza, como a ciertas funciones ambientales, como la conservación del agua y las especies animales y vegetales endémicas, así como al fomento del turismo. Cuando aparece la ingeniería genética, la existencia misma de la biodiversidad implica una riqueza en genes, materia prima de esta nueva rama productiva, y los recursos biológicos son vistos ahora como recursos genéticos y adquieren una nueva valoración. Las empresas dueñas de la ingeniería genética están muy interesadas en tener acceso a estos genes y el problema de regular este acceso se ha transformado en una nueva dimensión de la soberanía y seguridad nacionales.⁵ Esto es especialmente crítico para los países megadiversos del planeta, los llamados Centros Vavilov,⁶ de los cuales México forma parte (cuadro 1).⁷

En cuanto a los cultivos agrícolas, México es centro de origen de cultivos importantes, como el maíz, el frijol, la calabaza y el jitomate, entre otros. Por ello, tiene responsabilidades respecto a

⁴ Y. Massieu, "La modernización agrobiotecnológica de la agricultura mexicana: otro sueño enterrado durante el sexenio salinista", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 11-12, 1996.

⁵ Y. Massieu, "Biotecnología, patentes y recursos fitogenéticos: ¿un problema de soberanía?", *Sociológica*, año 9, núm. 25, UAM-A, mayo-agosto de 1995.

⁶ Llamados así en honor al botánico ruso Vavilov, quien hizo esta clasificación a principios del siglo xx.

⁷ Y. Massieu y F. Chapela, "Acceso a recursos genéticos y biopiratería en México", *El Cotidiano*, año 19, núm. 114, UAM-A, julio-agosto de 2002.

Cuadro 1	
Centros Vavilov de biodiversidad mundial	
Región	Cultivos de origen
América Central	Maíz, poroto común, boniato
Andes	Papas, poroto lima, maní
Sur de Brasil, Paraguay	Mandioca
Mediterráneo	Avena, colza
Suroeste Asiático	Centeno, cebada, trigo, arvejas
Abisinia	Cebada, sorgo, mijo
Asia central	Trigo
Indo-Burma	Arroz, trigo enano
Sudeste Asiático	Banana, caña de azúcar, ñame, arroz
China	Mijo cola de zorro, soya, arroz

FUENTE: Vélez y Rojas, *Definiciones y conceptos básicos sobre biodiversidad, Biodiversidad, sustento y culturas*, Cuadernillo, núm. 1, Programa Semillas, Bogotá, 1998.

la alimentación mundial para preservar la base genética de estos cultivos. Es necesario tener cuidado especial con la posible alteración genética de los cultivos originarios del país por la siembra de cultivos transgénicos, ya que el país padece de debilidad tecnocientífica para cuidar esta riqueza, en contraste con el poderío de las empresas productoras de estas nuevas plantas.⁸ Este problema de soberanía nacional es muy interesante porque en tiempos de tanta privatización es que en los tratados internacionales el cuidado de la biodiversidad y la riqueza biológica recae sobre el Estado. Además, los países megadiversos del mundo son países pobres, mientras que los interesados en explotar esta riqueza y con la capacidad tecnológica suficiente para hacerlo son países industrializados.⁹

⁸ Y. Massieu y R. L. González, "Ingeniería genética y biodiversidad: la necesidad de la regulación", *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, vol. 1, núm. 1, UAM-X, diciembre de 2001.

⁹ R. Pistorius y J. van Wijk, *The exploitation of plant genetic information. Political strategies in crop development*, Estados Unidos de América-Reino Unido, CABI, 1999.

IMPACTOS DE LA BIOTECNOLOGÍA EN LA AGRICULTURA

Los cultivos transgénicos constituyen uno de los impactos más importantes de la biotecnología en la agricultura. Sobre el particular hay mucha polémica, así como mucho amarillismo en la forma como los medios masivos de información han tratado el debate. Un cultivo transgénico, es aquel al que se le ha modificado su código genético original (es decir, su cadena de ADN), ya sea introduciéndole un gene de otra especie o alterando la propia estructura. En el primer caso estamos hablando estrictamente de un transgénico, y en el segundo, de un organismo genéticamente modificado. El término *transgénico* se ha popularizado para nombrar a ambos de forma indistinta.

Los transgénicos son especies de "cruzas" que nunca se hubieran dado en la naturaleza, por ejemplo, insertarle a la fresa genes del salmón para que se vuelva resistente a la congelación o, una transformación muy común, insertar a una planta un gene de la bacteria *Bacillus thuringensis* para que adquiera resistencia a insectos, los conocidos cultivos Bt. Un ejemplo de modificación genética sin inserción de genes ajenos sería el jitomate transgénico de larga vida de anaquel (FlvrSvr), al que se le modificó su propio ADN para inhibir la enzima responsable de la pudrición.

Los principales cultivos transgénicos en 2000 y 2001 en el mundo los muestra el cuadro 2. Se observa que el que más se siembra es la soya resistente a herbicidas, seguida del algodón resistente a insectos. En tercer y cuarto lugar están la colza o canola y el maíz. El porcentaje de cultivos transgénicos en la superficie total cultivada a escala mundial pasa de 16 a 19 por ciento del año 2000 al 2001.

Es muy interesante señalar que la biotecnología agrícola, específicamente los cultivos y alimentos transgénicos, han enfrentado oposición, sobre todo en Europa y en otros países industrializados. Comienza a crecer este movimiento opositor en países atrasados, como algunos latinoamericanos (México, Colombia) y asiáticos, como la India. Se trata de países megadiversos que afrontan riesgos si se libera el cultivo de estas nuevas plantas.

Las principales características que se están induciendo por medio de ingeniería genética en las plantas lo muestra el cuadro 3.

Ahí observamos que la transformación más frecuente es la tolerancia a herbicidas (77% de la superficie mundial sembrada con transgénicos en 2001), seguida de la resistencia a insectos y la resistencia combinada de ambas. La tolerancia a herbicidas se desarrolla principalmente en la soya y significa que la planta transgénica resiste a grandes cantidades de herbicida. Es un caso ilustrativo de cómo la biotecnología agrícola, para obtener la característica favorable insertada en la planta transgénica, hace necesario el uso de un paquete tecnológico que favorece a las empresas productoras de insumos y transgénicos. Para el caso de esta soya, la misma compañía vende el transgénico y el herbicida, con consecuencias desfavorables para la biodiversidad de las zonas donde se siembran estas plantas.¹⁰

Este caso también ilustra algunos de los argumentos en el polarizado debate a favor y en contra de la biotecnología agrícola, pues los apologistas de esta nueva tecnología argumentan que hay beneficios ambientales por la menor aplicación de agroquímicos durante la siembra y el cultivo. Los impugnadores plantean, por el contrario, que los cultivos transgénicos implican graves riesgos ecológicos para las regiones donde se siembran. Para el caso de la soya transgénica resistente a herbicidas, el beneficio ambiental obviamente no aparece, pues se agregan mayores cantidades de herbicidas al suelo. Hay otros casos de cultivos transgénicos que sí conllevan beneficios ambientales, como la resistencia a insectos, que implica menor uso de insecticidas, y el proyecto del doctor Herrera Estrella, del Cinvestav-Irapuato, para obtener variedades de maíz transgénico resistentes a suelos ácidos.

Tomando como base el año 2001, en el ámbito global los principales cultivos transgénicos son: soya, con 3.3 millones de ha, 63% del área global; maíz, 9.8 millones de ha, 19%; algodón, 6.8 millones de ha, 13% y canola, 2.7 millones de ha, 5%. El total de superficie de soya en 2001 en el mundo es de 72 millones de hectáreas, de algodón 34 millones, 25 millones de canola y 140 millones de maíz. El área global de los cuatro cultivos para 2001 representa 271 mi-

¹⁰ B. Backwell y P. Stefanoni, "Soya transgénica y crisis alimentaria", *La Jornada Ecológica*, 24 de febrero de 2003.

llones de hectáreas. China tiene el más alto crecimiento porcentual anual, pues triplica su área de algodón Bt de medio millón de hectáreas en 2000 a millón y medio en 2001. El número de productores agrícolas que siembran cultivos transgénicos aumentó de 3.5 millones en 2000 a 5.5 para 2001. Más de tres cuartas partes de estos fueron agricultores de escasos recursos que cultivan algodón Bt, principalmente correspondientes a China y Sudáfrica.¹¹

<i>Cuadro 2</i>		
<i>Principales cultivos transgénicos en el mundo</i>		
<i>Porcentaje de transgénicos en el total de superficie sembrada del cultivo 2000-2001</i>		
<i>Cultivo</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
	<i>% del total del cultivo</i>	<i>% del total del cultivo</i>
Soya	36	46
Algodón	16	20
Canola o colza	11	11
Maíz	7	7
Total de los cuatro cultivos	16	19

Fuente: www.isaa.org, "Global GM Crop Area Continues to Grow and Exceeds 50 Million Hectares for First Time in 2001", enero de 2002.

Los riesgos que implican estos cultivos se refieren a dos aspectos básicos: el ambiental, porque un uso inadecuado podría causar daños a la biodiversidad, y el de salud para quien los consume, humanos y animales. Si la superficie de estos cultivos está creciendo en el ámbito mundial, también la oposición a ellos mediante un amplio movimiento social que involucra a organizaciones campesinas, de consumidores y ambientalistas.

Respecto a la salud del consumidor, no se ha comprobado científicamente que el consumo de alimentos transgénicos haga daño, aunque tampoco que no lo haga, pues es muy reciente su consu-

¹¹ Véase www.isaa.org, "Global GM Crop Area Continues to Grow and Exceeds 50 Million Hectares for First Time in 2001", enero de 2002.

Cuadro 3
Área global de cultivos transgénicos por característica
1996-2001 (millones de hectáreas)

Característica	1996	1997	1998	1999	2001
	ha	ha	ha	ha	ha
Tolerancia a herbicida	.6	.9	9.8	8.1	0.6
Resistencia a insectos	.1	.0	.7	.9	
Resistencia a virus	.1	.8	0.1	0.1	
Resistencia a insectos y tolerancia a herbicidas	---	0.1	.3	.9	.2
Características de calidad	0.1	<1	1	—	8%
Total	.8	2.8	7.8	9.9	2.6
		%	%	%	%
		3	4	71	71
		7	1	8	22
		0	4	<1	<1
		—	1	1	7
		<1	1	—	—
		00	00	00	100
					100

Fuente: C. James, "Global status and distribution of commercial transgenic crops in 1997", en *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 35, Países Bajos, Universidad de Amsterdam, p. 10; C. James, *Global status of Commercialized Transgenic Crops: 1999*, ISAAA Briefs, núm. 12: Preview, ISAAA, Ithaca, NY, P.VIII; www.isaaa.org, "Global GM Crop Area Continues to Grow and Exceeds 50 Million Hectares for First Time in 2001", enero de 2002.

mo, sobre todo en Estados Unidos (cuyo consumo data de 1996). El debate sobre la etiquetación o no de estos productos sigue pendiente en México, y los consumidores ingieren alimentos que contienen estas plantas, principalmente por dos vías: la soya, que se importa mayoritariamente de países como Argentina y EUA (donde se siembran superficies considerables de transgénicos, y es componente de un sinnúmero de alimentos procesados), y el maíz, puesto que México tiene una aguda dependencia alimentaria de EUA, de donde se importan cuantiosas cantidades (cabe señalar que un porcentaje significativo de la superficie sembrada de maíz en los EUA es transgénica (véase cuadro 4).

Respecto a la biodiversidad, hay que considerar que es fuente de genes, materia prima fundamental de la ingeniería genética y, por ende, indispensable para la "fabricación" de cultivos transgénicos. Por ello, la concepción internacional del acceso a estos recursos se ha transformado en los años recientes. Pasaron de ser considerados "patrimonio de la humanidad" (lo que implicaba que el acceso era libre y gratuito) a que se reconozcan los derechos de los países sede y de las comunidades locales sobre ellos, de manera que obtengan alguna compensación económica por su utilización. La agrobiodiversidad, por su parte, se puede definir como "el total de componentes, estructura y funciones en los agroecosistemas agrícolas relevantes para la producción agropecuaria".¹² Es de vital importancia para la seguridad alimentaria de las generaciones futuras. Puede ser explotada para superar nuevas plagas y enfermedades, para resistir cambios climáticos, afrontar una creciente población humana, reaccionar ante cambios en el consumo y hacer la producción más sustentable.

La diversidad genética se ha considerado funcional para el mejoramiento, pero se han ignorado los efectos negativos que sobre ella ha tenido la búsqueda incesante de altos rendimientos. La agricultura industrial promovida por la Revolución Verde ha conducido a un empobrecimiento genético. En México se

¹² B. Visser, "Effects of Biotechnology on Agro-biodiversity", *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 35, Holanda, Universidad de Amsterdam, junio de 1998.

Cuadro 4

**Área global de cultivos transgénicos por país
1996-2001 (millones de hectáreas)**

País	1996		1997		1998		1999		2001	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
EUA	1.5	52	8.1	64	20.5	74	28.5	72	35.7	8
China	1.1	39	1.8	14	<0.1	<1	0.3	1	1.5	3
Argentina	0.1	4	1.3	10	4.3	15	6.7	17	11.8	2
Canadá	0.1	4	1.3	10	2.8	10	4	10	3.2	6
Australia	<0.1	<1	<0.1	<1	<0.1	<1	<0.1	<1		
México	<0.1	<1	<0.1	<1	<0.1	<1	<0.1	<1		
Sudáfrica	—	—	—	—	<0.1	<1	<0.1	<1		
España	—	—	—	—	—	—	<0.1	<1		
Francia	—	—	—	—	—	—	<0.1	<1		
Portugal	—	—	—	—	—	—	0	0		
Rumania	—	—	—	—	—	—	0	0		
Ucrania	—	—	—	—	—	—	0	0		
Total	2.8	100	12.8	100			27.8	100	39.9	100

Fuente: C. James, *op. cit.*, 1998 y 1999.

calcula que de las variedades de maíz que había en 1930, hoy sólo queda 20%.¹³

Los cultivos genéticamente modificados no son en sí mismos peligrosos, los problemas se presentan cuando las nuevas características, o la combinación de ellas, producen efectos indeseables en el ambiente. Estos nuevos vegetales presentarán diferentes problemas dependiendo de los nuevos genes que contengan, las características del cultivo madre y el entorno donde crezcan.

Para Jane Rissler y Margaret Mellon, de la Unión de Científicos Preocupados de EUA,¹⁴ si se abstraen los riesgos para la salud del que ingiere estos nuevos alimentos, en lo ambiental hay dos tipos de peligro: los de las plantas transformadas en sí mismas y aquellos asociados con el movimiento de transgenes hacia otras plantas. El primer tipo de riesgo implica que las nuevas características de las plantas transformadas les permiten convertirse en malezas dentro de ecosistemas agrícolas o moverse fuera del campo cultivado y perturbar ecosistemas no alterados.¹⁵

La segunda categoría de riesgos concierne a la transferencia de transgenes a las plantas parientes del cultivo. Esto sucede cuando el transgénico se siembra cerca de sus parientes silvestres, pues se puede dar origen a nuevas malezas y alterar la dotación de genes de los ancestros de un cultivo. Se han hecho estas consideraciones para el caso del maíz en México, centro de origen de este cultivo y donde aún existen dos de sus parientes silvestres, el teocintle y el tripsacum.¹⁶

La reciente contaminación encontrada en variedades criollas de maíz en Oaxaca es un caso ilustrativo. Gracias a los esfuerzos

¹³ GRAIN, *The Biotech Battle over the Golden Crop*, octubre de 1996.

¹⁴ J. Rissler y M. Mellon, *The Ecological Risks of Engineered Crops*, Cambridge, Mass.-Londres, The MIT Press, 1999.

¹⁵ La historia de la introducción del zacate kudzu en EUA es ilustrativa. Este pasto fue introducido en el país vecino a fines del siglo XIX como una planta ornamental de los jardines del sur. A principios de 1900 se le promovió como forraje y para reducir la erosión del suelo. Después de 1930, el kudzu se expandió fuera de control y actualmente infesta 28.3 millones de hectáreas del sudeste estadounidense, a pesar de repetidos intentos de erradicarlo.

¹⁶ J. A. Serratos, "El maíz transgénico en México", Los vegetales transgénicos, el ambiente y la salud, *La Jornada Ecológica*, año 6, núm. 70, 31 de agosto de 1998.

y conciencia de lo valioso de la biodiversidad del maíz por parte de los organismos encargados de autorizar pruebas y cultivo de transgénicos, el país no importa semilla de maíz de este tipo y existe una moratoria para sembrar aún en pruebas de campo a partir de 2000, pero se sabía desde hace unos tres años que estaba entrando en las importaciones para consumo humano y animal. El riesgo era que no había garantía de que este grano importado para consumo no se desviaría para semilla, y aparentemente eso fue lo que sucedió en Oaxaca: en algunas parcelas se sembró el maíz importado que se vende para consumo. La respuesta de las autoridades federales, tanto de las actuales como las del sexenio anterior, era que no había riesgo, pues las importaciones eran para consumo y, supuestamente, el ADN modificado se desintegra durante el procesamiento. El asunto es grave porque ahora se están diseminando los transgenes sin ningún control, en parcelas campesinas donde pervive una alta diversidad de variedades criollas. Con este caso ha resultado claro que es muy difícil controlar efectivamente que los alimentos transgénicos sean separados y no consumidos cuando no hay autorización.

El caso reciente del maíz Star Link también es una expresión del problema. Este maíz transgénico fue autorizado por el gobierno del vecino país sólo para consumo animal, pues se detectó que era causante de alergias en los humanos. El año pasado fue encontrado en productos para consumo humano en EUA que habían sido fabricados en México. La compañía Aventis, productora de la variedad transgénica, tuvo que gastar millones de dólares para retirar de los anaqueles de tiendas y supermercados todos los productos sospechosos de contener Star Link. Otro riesgo derivado es la posibilidad de que el transgene agregado a la planta modificada sea el componente de un virus. En ese caso, hay posibilidad de crear nuevos virus que podrían originar enfermedades no conocidas.¹⁷

Las pruebas de campo de los cultivos transgénicos, que se realizan en condiciones controladas para impedir el flujo de polen de las plantas modificadas con su entorno, no necesariamente

¹⁷ J. Rissler y M. Mellon, *op. cit.*, p. 24.

implican que la bioseguridad de estos cultivos sea satisfactoria a escala comercial.

Otro aspecto por considerar es que la biotecnología en general, y los cultivos transgénicos en particular, también pueden afectar positivamente al ambiente ayudando a mantener la diversidad genética a través de distintas prácticas de conservación de germoplasma, utilizando la diversidad genética para aumentar la eficiencia de las técnicas de mejoramiento, y reduciendo el uso de pesticidas por medio de las resistencias a plagas.¹⁸

Respecto a la situación de los transgénicos en México, en el país sólo se cultivan la soya y el algodón. De este último se utiliza el Bt resistente a insectos, con lo que el uso de insecticidas se reduce casi a la mitad. Son pruebas precomerciales en el norte del país, cuidadosamente monitoreadas por científicos del Colegio de Posgraduados. Se liberó un jitomate con larga vida de anaquel en 1995, que fue sembrado en Sinaloa, pero dejó de cultivarse ante su falta de éxito comercial en Estados Unidos.

El problema es el escaso financiamiento y las precarias condiciones en que se hace la investigación agropecuaria en México. El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), que sería la instancia idónea para hacer la investigación que evaluara los riesgos de los transgénicos, maneja un presupuesto tan escaso que las pruebas multisitio de las variedades de papa Monsanto-Cinvestav no se realizaron en 1998 en los campos experimentales de Saltillo por falta de recursos económicos.¹⁹

Los intentos internacionales de homogeneizar criterios para proteger la biodiversidad y buscar la sustentabilidad son aún incipientes: en febrero de 1999 se reunieron en Cartagena, Colombia, representantes de 177 países para darle seguimiento a la preocupación de la Convención de la Diversidad Biológica, emanada de la llamada Cumbre de la Tierra de 1992 —encuentro internacional, auspiciado por Naciones Unidas en Rio de Janeiro, Brasil—. Esta reunión buscaba explícitamente acordar un Protocolo de Bioseguridad Internacional que debería manejar o contro-

¹⁸ B. Visser, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹ M. Chauvet *et al.*, p. 17.

lar los riesgos que implica el uso y liberación de organismos transgénicos. No se llegó a elaborar el documento por los diferentes intereses involucrados.²⁰ Un año más tarde, en mayo de 2000, finalmente fue firmado el Protocolo, donde se hicieron concesiones a las diversas partes. Se establecen medidas claras que tienden a la protección de la biodiversidad y la salud humana y animal, si bien difíciles de llevar a la práctica. El Protocolo acataará acuerdos comerciales internacionales, lo que resulta contradictorio, pues la presión en torno a la liberación comercial se confronta con las limitaciones y regulaciones para el movimiento transfronterizo de OGM o transgénicos.²¹

Estos esfuerzos internacionales contrastan con las cuantiosas inversiones de las firmas multinacionales y sus mecanismos para ejercer el poder. Las empresas que desarrollan semillas transgénicas invierten al año 10 000 millones de dólares, y para el año 2010 esa inversión se duplicará, según Jorge Kondo.²² México cuenta con una inversión en biotecnología de 300 millones de dólares, de acuerdo con Francisco Bolívar, biotecnólogo y ex director de Investigación Científica en la UNAM.²³

²⁰ Junto con Australia, Canadá, Argentina, Chile y Uruguay, Estados Unidos formó el Grupo de Miami en esta reunión para bloquear el establecimiento de un sistema que obligaría a los exportadores de OGM a obtener una aprobación previa de los países importadores. Los países atrasados han estado insistiendo en que el protocolo debía cubrir todos los OGM (semillas, plantas, microorganismos), ya sea para cultivo o alimentación animal. EUA y sus aliados están por excluir bienes agrícolas, como maíz y trigo, así como OGM para uso directo en alimentación de ganado o procesamiento. La reunión y los trabajos previos se han dado bajo el auspicio de la Convención de la Diversidad Biológica de Naciones Unidas y a los países preocupados (la mayoría tercermundistas) les tomó casi tres años lograr que la industria agrobiotecnológica y los países que la apoyan llegaran a una negociación formal en Cartagena. El argumento en que se apoyan los partidarios de que no haya regulación internacional es que ésta atentaría contra el libre comercio, sin considerar los riesgos ambientales y para la salud. Al respecto, véase Ch. Yoke Ling, "US behind collapse in Cartagena biosafety talks", *Third World Network*, 1999, www.twinside.org.sg/souths/twn/title/cheey-cn.html

²¹ Y. Massieu, "Bioseguridad global: el mundo y su protocolo internacional", *El Cotidiano*, año 17, núm. 104, UAM-A, 2000.

²² "Alerta de investigadores en torno al avance masivo de semillas transgénicas", *La Jornada*, 8 de febrero de 1999.

²³ *Ibid.*, p. 47.

Como país megadiverso y firmante del Protocolo de Cartagena, para México resulta imperativo que exista una ley de bioseguridad. El país cuenta con experiencia temprana en la evaluación de solicitudes de cultivos transgénicos, pues hubo un Comité de Bioseguridad Agrícola desde 1988, que en 2000 fue sustituido por la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad (Cibiogem). El problema es que estos organismos funcionan con escasos recursos y no alcanzan a controlar toda la entrada de OGM, como lo evidencia la contaminación de los maíces de Oaxaca. Las modificaciones hechas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA) publicadas en el *Diario Oficial* el 6 de febrero de 2002 penalizan la introducción de transgénicos que dañen la biodiversidad. Aunque de difícil aplicación, estas modificaciones abren una vía para contender con el problema de la contaminación del maíz.

El movimiento social opositor a los transgénicos, que en buena medida es una reacción contra el excesivo control por parte de las corporaciones multinacionales de la alimentación y la biodiversidad, en México toma forma en alianza con organizaciones campesinas, como la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales de Campesinos y Agricultores); indígenas, como el Compitch (Consejo de Médicos y Parteras Indígenas Tradicionales de Chiapas) y ambientalistas, como Greenpeace, entre otras, las cuales se vinculan de diversas maneras con el llamado movimiento globalifóbico. Destaca la ausencia de organizaciones de consumidores y la mencionada falta de información al consumidor en el país, de manera que sin saberlo ya consume transgénicos.

Sin duda México posee un patrimonio considerable, aunque no suficientemente valorado, en su biodiversidad. Es centro de origen de cultivos importantes, como maíz, frijol, chile, aguacate, calabaza, jitomate, cacahuete y amaranto, entre otros. En el territorio mexicano hay todos los tipos principales de ecosistemas, la diversidad de peces y anfibios alcanza las 1 000 especies, la más alta del mundo; hay 439 especies de mamíferos, la más alta del continente americano; las plantas vasculares son más o menos 25 000, más que las de Europa, Canadá y EUA juntos. Sólo res-

pecto a flora la reserva de los Tuxtlas, en Veracruz, tiene 1 300 especies, más de las que hay en las Islas Británicas.²⁴

Es de suma importancia que esta riqueza sea protegida y explotada adecuadamente. Para ello, es imperativo legislar al respecto y fomentar la investigación agropecuaria endógena para decidir sobre la conveniencia de sembrar y consumir transgénicos o no, y en su caso, cuáles. Es un reto para la sociedad mexicana, inscrito en las nuevas dimensiones de la biotecnología agrícola y la globalización, que conllevan a que tanto los riesgos como la responsabilidad del país para atemperarlos sean de alcance mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, R., "Organismos genéticamente modificados: realidades y perspectivas", *El Mercado de Valores*, núm. 11-12, Transgénicos, ¿un camino viable?, año LX, Nacional Financiera, noviembre-diciembre de 2000.
- Backwell, B. y P. Stefanoni, "Soya transgénica y crisis alimentaria", *La Jornada Ecológica*, 24 de febrero de 2003, serpiente.dgsc.unam.mx/jornada/index.html
- Casas, R., *La investigación biotecnológica en México. Tendencias en el sector agroalimentario*, IIS-UNAM, 1988.
- Chauvet, M., Y. Massieu, Y. Castañeda, R.E. Barajas, R. González, "Impactos socioeconómicos de la bitoecnología en la producción de papa en México", *Reporte de Investigación*, serie II, núm. 363, diciembre de 1998, Depto. de Sociología, UAM-A.
- Chauvet, M., Y. Castañeda, y R.L. González, "La estrategia agrobiotecnológica de Monsanto en México", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 17-18, 1999.
- Dirzo, R., "Diversidad florística y estado de conservación de las selvas tropicales de México", *Reunión Internacional sobre Problemas en Conocimiento y Conservación de la Biodiversidad*, México, 13-15 de febrero de 1992, p. 3.
- GRAIN (Genetic Resources Action International), *The biotech battle over the golden crop*, Seedling 13/3, octubre de 1996. Citado en Greenpeace, Centros de Diversidad, Greenpeace, 2000, p. 5.

²⁴ R. Dirzo, "Diversidad florística y estado de conservación de las selvas tropicales de México", *Reunión Internacional sobre Problemas en Conocimiento y Conservación de la biodiversidad*, México, 13-15 de febrero de 1992, p. 3.

- Hewitt de A., C., *La modernización de la agricultura mexicana*, México, Siglo XXI, 1978.
- La Jornada*, "Alerta de investigadores en torno al avance masivo de semillas transgénicas", Sec. Sociedad y Justicia, 8 de febrero de 1999, p. 45.
- La Jornada*, "Pide Bolívar Zapata más apoyo para la biotecnología en México", Sec. Sociedad y Justicia, 11 de febrero de 1999, p. 47.
- Long, N., "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural", en H. de Grammont y H. Tejera (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. I, UNAM, UAM, INAH, Plaza y Valdés, p. 43.
- Massieu, Y., "Biotecnología, patentes y recursos fitogenéticos: ¿un problema de soberanía?", *Sociológica*, núm. 25, año 9, UAM-A, mayo-agosto de 1995
- , "La modernización agrobiotecnológica de la agricultura mexicana: otro sueño enterrado durante el sexenio salinista", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núms. 11-12, 1996.
- , "Bioseguridad global: el mundo y su protocolo internacional", *El Cotidiano*, año 17, núm. 104, UAM-A, 2000.
- y R.L., González, "Ingeniería genética y biodiversidad: la necesidad de la regulación", en *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, vol. 1, núm. 1, UAM-X, diciembre de 2001.
- y F. Chapela, "Acceso a recursos genéticos y biopiratería en México", *El Cotidiano*, núm. 114, año 19, UAM-A, julio-agosto de 2002.
- Pistorius, R. y J. van Wijk, *The exploitation of plant genetic information. Political strategies in crop development*, Estados Unidos de América y CABI, Reino Unido, 1999.
- Rissler, J. y M. Mellon, *The ecological risks of engineered crops*, The MIT Press, Cambridge, Mass., y Londres, 1999, p. 22.
- Serratos, J. A., "El maíz transgénico en México", Los vegetales transgénicos, el ambiente y la salud, *Suplemento La Jornada Ecológica*, año 6, núm. 70, 31 de agosto de 1998, p. 4.
- Visser, B., "Effects of biotechnology on agro-biodiversity", *Biotechnology and Development Monitor*, núm. 35, Universidad de Amsterdam, junio de 1998.
- www.isaa.org, "Global GM Crop Area Continues to Grow and Exceeds 50 Million Hectares for First Time in 2001", enero de 2002.

Anexos

Electricidad y seguridad nacional: propuestas para la reestructuración del sector eléctrico nacional

*José Luis Manzo Yépez**

INTRODUCCIÓN

DOS HECHOS RECIENTES han marcado el debate sobre la reestructuración del sector eléctrico mexicano. El primero se refiere a la decisión de la Suprema Corte de Justicia que frenó el intento del presidente Fox de aumentar la apertura del sector eléctrico a capitales privados mediante modificaciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía eléctrica al considerarlas ilegales, pues iban más allá de lo permitido por esa ley. El segundo hecho se refiere a la decisión del Congreso de desechar las propuestas del PRI (enviada desde febrero de 1999 por Ernesto Zedillo) y del PAN (presentada durante la administración de Vicente Fox) que buscaban modificar las normas constitucionales en materia eléctrica. El objetivo de las iniciativas desechadas era eliminar de la Constitución el precepto de que el suministro eléctrico a la población debe ser considerado como un "servicio público" que debe ser prestado exclusivamente por el Estado, para que dicho suministro quedase como un simple servicio privado. Este cambio constitucional habría permitido abrir totalmente el sector eléctrico, sobre todo la fase de distribución y comercialización, a los inversionistas privados, que ven en los 24 millones de usuarios cautivos de México una fuente de enormes ganancias.

*Profesor del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

Después de esto, los tres principales partidos representados en el Congreso mexicano llegaron al acuerdo de que la necesaria reorganización del sector eléctrico se realice sobre la base de mantener sin cambios el marco constitucional, y en todo caso, modificar en lo necesario la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otros ordenamientos aplicables.

SUMINISTRO ELÉCTRICO: ¿ASUNTO DE SEGURIDAD NACIONAL?

No obstante esos acuerdos, el debate continúa, al igual que los intentos y las presiones de todos lados por abrir aún más el sector eléctrico a capitales privados, nacionales y extranjeros. Hay presiones directas para que los países, particularmente los subdesarrollados, abran totalmente sus sistemas energéticos a las grandes corporaciones privadas de los países desarrollados. Tales presiones provienen del exterior (de los gobiernos extranjeros, como el estadounidense, y de varios países europeos; de organismos multi-laterales que supuestamente promueven desarrollo, como el FMI, el Banco Mundial y el BID; de las propias corporaciones privadas interesadas, como Enron (que preparó la propuesta que Vicente Fox adoptó como suya y envió a los legisladores mexicanos). También se dan presiones internas, ejercidas por el propio gobierno federal y los grandes grupos empresariales interesados en participar en esos lucrativos negocios.

Independientemente de los gustos o preferencias políticas o ideológicas que se tengan, y de los intereses económicos que se defiendan, elementos que influyen en el debate sobre cómo reorganizar el sector energético en general y la industria económica en particular, en ningún caso debe perderse de vista el elemento central: garantizar a la sociedad y al sistema económico el suministro eléctrico confiable, oportuno, permanente y a precio razonable, es un asunto de seguridad nacional para cualquier país.

Como se verá en este ensayo, el Estado es el único que puede garantizar la prestación adecuada del servicio eléctrico, ya sea de manera exclusiva o permitiendo la participación de capitales pri-

vados con estrictos controles y fijandoles las tarifas que pueden cobrar a los usuarios. La experiencia de varios países muestra que cuando el Estado retira esos controles y deja operar libremente a las corporaciones privadas, las inversiones se retrasan, se registra desabasto (apagones), empeora la calidad del servicio y las tarifas se van a las nubes, es decir, los sistemas eléctricos se colapsan, pierden eficacia, retroceden. El ejemplo más dramático es el que se ha vivido en el estado de California de la Unión Americana.

Todo mundo está de acuerdo en que el sector eléctrico nacional no puede permanecer como está. Sin embargo, las diferencias radican en qué actores participan, en qué segmentos y según qué modalidades. En nuestra opinión, la necesaria reestructuración del sector eléctrico mexicano debe partir de las siguientes premisas fundamentales.

LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DEL ESTADO MEXICANO

El suministro de electricidad de la población está considerado como un "servicio público" porque está encaminado a satisfacer necesidades básicas de la sociedad y constituye uno de los pilares estratégicos para el funcionamiento del aparato productivo del país. Por ello resulta indispensable mantenerlo de manera permanente, ininterrumpida. La Constitución y otras leyes establecen que el Estado tiene la obligación ineludible de garantizar este servicio público a través de organismos estatales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC).

Generar y suministrar energía eléctrica a 24 millones de usuarios es un proceso de alta complejidad técnica. La energía eléctrica debe ser generada y transportada a lo largo de grandes distancias para luego distribuirla a los usuarios en los centros de consumo, lo que requiere de una infraestructura colosal. Todo ello conforma el Sistema Eléctrico Nacional, que es manejado por miles de trabajadores que deben operar sincronizadamente.

Destruir el Sistema Eléctrico Nacional operado por empresas estatales, como proponen algunos, para establecer en su lugar monopolios regionales privados de distribución y comercialización significaría que el Estado mexicano renuncia en definitiva a prestar el servicio público de electricidad, con los riesgos que conlleva para la sociedad y el aparato productivo del país. Asimismo implica renunciar en los hechos a culminar el proceso de electrificación de todas las zonas del país. Hoy en día, 44 de cada 100 localidades no cuentan todavía con suministro eléctrico. El que esas localidades sean pequeñas y estén ubicadas en zonas de difícil acceso no significa que el Estado deba renunciar a su obligación de hacerles llegar la energía eléctrica, pues sin ella continuarán sumidas en el atraso. Si las metas de electrificación rural no han sido alcanzadas estando el sistema eléctrico en manos del Estado, menos se lograrán si el proceso de distribución es dominado por empresas privadas que operan exclusivamente con el objetivo de la máxima ganancia.

Así pues, la necesaria reorganización del sector eléctrico debe partir de una premisa básica: la responsabilidad de suministrar electricidad a la población en condiciones satisfactorias debe continuar a cargo del Estado. Y para ello requiere control y administrar una parte significativa de la infraestructura de generación, y en forma exclusiva la de transmisión y distribución, campos en los que no debe permitirse la inversión privada, a la luz de los resultados negativos obtenidos en otros países.

LA PRIVATIZACIÓN TOTAL DEL SECTOR ELÉCTRICO ES PERJUDICIAL PARA LOS CONSUMIDORES

Según la propaganda oficial, quitar las empresas estatales de electricidad y sustituirlas por privadas se traducirá en mayor eficiencia y calidad en el servicio y en menores precios para los consumidores. Este discurso es falso, pero se utiliza para tratar de justificar que unos cuantos se apropien de un negocio altamente rentable, para explotarlo en su beneficio y a costa de los usuarios. Lo sucedido en otros países muestra que cuando el suministro de

electricidad a la comunidad es realizado por empresas privadas, se registran prácticas monopólicas que las entidades reguladoras gubernamentales no pueden evitar, y sucede exactamente lo contrario de lo que se prometió: empeora la calidad del servicio y se incrementan las tarifas. Algunos ejemplos ilustran lo anterior.

- Los consumidores de electricidad de San Diego, California, son de los primeros en Estados Unidos que pagan tarifas que no regula el gobierno y que fijan libremente los monopolios privados que prestan el servicio. En estos momentos, 1 200 000 habitantes de San Diego se mantienen en abierta rebelión contra la decisión del proveedor San Diego Gas and Electric Co., que de la noche a la mañana incrementó la tarifa al doble, e incluso al triple en algunas áreas. Y nadie puede impedirselo, ni el propio gobierno, pues ahora todo se resuelve mediante "la libre acción de la oferta y la demanda".
- Cuando en Guatemala la empresa estatal de electricidad pasó a manos privadas, durante el primer año los nuevos dueños mantuvieron el precio a los grandes consumidores (6 centavos de dólar por kwh). Pero al renovar el contrato al año siguiente, el precio subió casi al doble, a 10 centavos de dólar por kwh. Irremediablemente, los consumidores debieron pagar el nuevo precio.
- La oficina Reguladora de los Mercados de Gas y Electricidad del Reino Unido (OFGEM) realizó una investigación sobre el funcionamiento del mercado eléctrico a varios años de que se entregó a manos privadas. Encontró que los productores privados limitaron la generación de electricidad e incurrieron en otras prácticas desleales para incrementar artificialmente los precios. Ante la imposibilidad de evitar estos abusos y de regular las acciones de las empresas cuando se opera bajo condiciones de "libre mercado", dicho organismo sólo pudo proponer que se incluyesen cláusulas de "buena conducta" en los permisos que se otorgan a los generadores. Pero en los hechos, las cláusulas de buena conducta no impiden los abusos.

- En Estado Unidos algunos de los productores o generadores de electricidad adquirieron redes de transmisión, lo que les permitió discriminar a otros productores y desarrollar prácticas monopólicas. Por ello, la Comisión Federal Reguladora de Energía (FERC) les ordenó salir del negocio de la transmisión e instruyó a los propietarios de líneas de transmisión para que formasen nuevos organismos regionales independientes, prohibiendo, aunque con poco éxito, que en ellos participen generadores de electricidad.
- En Buenos Aires, Argentina, el servicio de electricidad empeoró cuando pasó a manos privadas. Se registraron constantes cambios de voltaje e interrupciones cortas en el suministro, y se tuvo un apagón general que duró varios días. La razón fundamental es que los inversionistas privados no estuvieron dispuestos a invertir para contar con una capacidad instalada adicional que pudiera utilizarse en las horas de alta demanda. Visto como negocio, a los inversionistas privados no les resultaba conveniente incrementar la capacidad de generación para utilizarla solamente durante unas horas, las de mayor demanda, y sólo para garantizar un buen servicio a los usuarios. Frente a consumidores cautivos, los inversionistas privados prefieren sacrificar la calidad del servicio antes que realizar inversiones adicionales que resultan poco rentables para ellos.

Lo narrado hasta aquí no debe extrañar a nadie. Simplemente, muestra con nitidez la lógica con la que se conduce todo inversionista privado en cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. Cuando le dejan las manos libres, aprovecha cualquier oportunidad o resquicio para incrementar sus ganancias, fuera de consideraciones éticas, de equidad o justicia social. La lección es clara: en ningún país del mundo puede ponerse todo el sector eléctrico en manos de particulares y dejar que lo manejen libremente como un negocio privado, y al mismo tiempo pretender que no aprovechen la manga ancha que se les da para abusar de los consumidores.

PROPUESTAS PARA LA RESTRUCTURACIÓN
DEL SECTOR ELÉCTRICO

*FORTALECER Y HACER MÁS EFICIENTES LAS EMPRESAS ESTATALES DE LA
ELECTRICIDAD (EEE)*

Frente a los retos del siglo XXI, mejorar la eficiencia y la rentabilidad de la CFE y de LFC es condición indispensable para su sobrevivencia como empresas estatales prestadoras del servicio público de electricidad. A tal propósito pueden contribuir las diez medidas siguientes.

- 1) Establecer el servicio civil de carrera y nombrar a los principales directivos con personal de las empresas mediante concursos de oposición públicos y abiertos, a excepción del director general, nombrado por el presidente de la República y ratificado por ambas cámaras del Congreso (diputados y senadores).
- 2) Incluir en los consejos de administración a representantes de los trabajadores elegidos democráticamente, del Congreso, colegios de profesionales e investigadores prestigiados, previas modificaciones a las normas existentes.
- 3) Dar mayor libertad a los directivos para manejar las empresas y planear su expansión conforme a programas plurianuales de inversión, buscando apoyar los objetivos de política económica y social definidos por el Plan Nacional de Desarrollo. Esto requiere, entre otras cosas, eliminar la disposición vigente de que el Congreso apruebe el presupuesto anual de ingresos y gastos de la CFE y LFC, para delegar esa función en el consejo de administración de cada empresa.
- 4) Eliminar la maraña de controles, en ocasiones contradictorios, que diversas secretarías ejercen sobre la CFE y LFC y que dificultan su funcionamiento, para sustituirlos por un sistema de supervisión sencillo y eficaz en el que participen el Congreso y la sociedad civil, que no estorbe la operación de las empresas; al mismo tiempo habrá que vigilar el debido cumplimiento de normas y objetivos fundamentales, a fin

- de corregir el rumbo cuando haya errores y reforzar las medidas acertadas.
- 5) Elaborar informes trimestrales sobre los resultados alcanzados, con información relevante, completa y transparente, para difundirlos con amplitud y oportunidad y someterlos a la revisión del Congreso, centros de investigación, colegios de profesionales y especialistas.
 - 6) Para reducir la excesiva carga fiscal que limita su desarrollo, debe aplicarse a CFE y LFC el mismo sistema de cobro de impuestos al que está sujeta cualquier empresa privada, lo que significaría cobrarles impuestos sobre las utilidades generadas (Impuesto Sobre la Renta), no sobre el valor de los activos fijos y sobre los ingresos brutos, como sucede actualmente.
 - 7) Eliminar el impuesto adicional que se cobra a CFE independientemente de sus ventas o utilidades; impuesto que la Secretaría de Hacienda denomina "aprovechamiento" y cuyo importe anual equivale a 9% del valor de los activos fijos. Este criterio es arbitrario y carece de sustento legal y racionalidad económica, por lo que se requiere eliminar esa disposición de la Ley del Servicio Público de Electricidad.
 - 8) Como el gobierno fiscal es quien ordena que CFE y LFC otorguen subsidios a cierto tipo de consumidores a través del cobro de tarifas bajas que son inferiores al costo de la electricidad, quien debe pagar el importe de tales subsidios es el gobierno federal y no CFE y LFC, a quienes se les compensa sólo una parte y con mucho retraso, lo que les representa una merma de ingresos que perjudica su rentabilidad. Para dar transparencia al proceso e instrumentar de inmediato esta propuesta, es necesario que en el Presupuesto de Egresos para el año 2001 se incluya el importe de los subsidios con los que el ejecutivo federal planea beneficiar a los usuarios; importe que la Secretaría de Hacienda debe entregar puntualmente a CFE y LFC a lo largo del año, conforme a un programa mensual previamente acordado. El pago desproporcionado de impuestos y la entrega forzada de subsidios a los usuarios, cuyo importe no es compensado a CFE y LFC,

las hacen aparecer con déficit de operación, el cual es presentado por los voceros oficiales como resultado de ineficiencias de CFE y LFC, cuando en realidad no es así.

- 9) Fortalecer los programas de incremento de la productividad actualmente en marcha, establecidos entre directivos y trabajadores para reducir costos y elevar la rentabilidad. Con objeto de facilitar este proceso en el caso de LFC, el gobierno federal debe cumplir con el compromiso asumido desde 1994 y pospuesto hasta ahora, consistente en absorber la deuda que LFC mantiene con CFE, originada principalmente por comprarle la energía a precios caros y venderla a usuarios a precios bajos.
- 10) Apoyar financieramente a LFC mediante mecanismos adicionales a los ya señalados para crear la infraestructura que le permita generar por sí misma la electricidad que sólo comercializa actualmente. La emisión de acciones preferentes es una vía que en el pasado se aplicó exitosamente para capitalizar empresas estatales (como Telmex, antes de ser privatizada), sin ceder el control de la empresa. La aplicación de este mecanismo de capitalización puede extenderse a las empresas estatales de la energía (CFE, LFC y Pemex). Las finanzas de estas empresas mejorarían si se redujeran la infraestructura burocrática y los sueldos y prestaciones exageradas de altos funcionarios.

LA PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL PRIVADO EN GENERACIÓN
ELÉCTRICA ES BIENVENIDA, PERO EN FORMA ACOTADA Y CON
REGLAS CLARAS Y PRECISAS

Las experiencias observadas en otros países no deben conducirnos a rechazar cualquier tipo de participación de capitales privados en la industria eléctrica de México. La inversión privada ya viene participando y debe ser considerada en la restructuración del sector eléctrico nacional. No es necesario modificar la Constitución para facilitar esa participación, pero sí establecer reglas más claras que la normen. El marco legal vigente ofrece a los

particulares una variada gama de posibilidades para invertir en la generación de electricidad, ya sea para operar como "socio productor" de las empresas estatales en el ámbito del "servicio público" de electricidad, o para asociarse con medianos y grandes consumidores a fin de suministrarles electricidad bajo el esquema de "servicio privado".

*EMPRESAS PRIVADAS, "SOCIOS PRODUCTORES" DE CFE Y LFC, PERO CON
COMERCIALIZADORES*

Es recomendable fomentar los esquemas que desde hace varios años permiten a los particulares actuar como "socios productores" de la CFE. Mediante los esquemas de productor independiente o "productor externo de energía" (PEE) y el de "construir, arrendar y transferir" (CAT), los particulares instalan plantas de generación que fortalecen la capacidad de las de la CFE para prestar el servicio público de electricidad.

Mediante el esquema de "productor externo" el inversionista privado realiza por cuenta propia la inversión que representa construir la planta, por lo que es su propietario. Dicho inversionista opera la planta y produce energía eléctrica, que vende exclusivamente a la CFE mediante un contrato a 25 años en el que establece el precio de venta o "precio unitario nivelado de generación" (PUNG) en condiciones mutuamente benéficas. Dicho productor no tiene nada de independiente porque depende de la CFE, su único comprador, y a largo plazo. La CFE se asegura el mejor precio, pues selecciona al productor externo mediante una licitación pública internacional. De esta manera, sin realizar ninguna inversión, la CFE se asegura un socio productor que le suministra electricidad a largo plazo y a los menores costos de generación, ya que el productor privado que construye y opera dicha planta puede acudir a bancos internacionales para conseguir el financiamiento más barato posible, pues el contrato de abastecimiento a largo plazo lo firma no con cualquier empresa privada, que por más grande que sea no tiene la solidez de la CFE, que posee activos por 50 000 millones de dólares y atiende un mercado de 20 millones de usua-

rios. Además, firmar con la CFE equivale a hacerlo prácticamente con el Estado mexicano, lo que ante los ojos del banco todavía le da más solidez y seriedad al proyecto.

La modalidad "construir, arrendar y transferir", permite a la CFE establecer un convenio con inversionistas privados para que estos construyan con recursos propios una planta de generación, que será arrendada a la CFE para que la opere con su propio personal, a cambio de una renta que se paga mensualmente. La renta de la planta es con opción de compra, por lo que después de cierto tiempo el inversionista privado transfiere la propiedad a la CFE. Al igual que en el caso anterior, la empresa seleccionada pasa por una licitación pública internacional, y por lo tanto gana la mejor oferta, asegurando a la CFE los menores costos de generación. Este mecanismo resulta benéfico para la CFE, pues quien invierte para incrementar la capacidad de generación es la empresa privada, y quien las opera es la CFE, a cambio de una renta que es pagada mes a mes con los recursos que generan las ventas de energía producida por la propia planta arrendada.

*IMPULSAR LAS MODALIDADES DE "SERVICIO PRIVADO"
DE ELECTRICIDAD*

Los esquemas de "autoabastecimiento" y "cogeneración" que incluye la ley permiten a inversionistas privados asociarse con grandes consumidores de electricidad para que, dentro del contexto de "servicio privado", generen electricidad destinada exclusivamente a su propio consumo, no para su venta al público, función que forma parte del "servicio público" de electricidad, a cargo de las EEE. Por ello, los sobrantes de producción sólo pueden ser vendidos a las EEE.

La mediana y gran industria representan menos de 1% de los usuarios, pero absorben más de la mitad del consumo de energía eléctrica. En particular, de los 118 000 Gwh que la CFE suministra anualmente a cerca de 20 millones de usuarios, sus 30 clientes más grandes (grupos privados corporativos del acero y del cemento principalmente, que tienen plantas industriales en diver-

sas partes del país) absorben cerca de 40% del total. Esto representa un nicho de mercado muy importante para empresarios privados que quieran establecer convenios de asociación con alguno o varios de estos grandes consumidores, pues para satisfacer esa demanda se requiere invertir 2 700 millones de dólares aproximadamente para construir plantas de generación con una capacidad instalada de 5 400 megawats.

De fomentarse este tipo de asociaciones entre inversionistas y grandes consumidores para autoabastecimiento en el marco del servicio privado de electricidad, las EEE se verían con menores presiones para incrementar su capacidad de generación, por lo que podrían planear de mejor forma su desarrollo a fin de prestar adecuadamente el servicio público de electricidad.

Actualmente existen proyectos de autoabastecimiento en proceso pactados por inversionistas privados con diversos gobiernos municipales de más de una docena de entidades federativas y con grandes empresas industriales.

Estados Unidos: libre comercio e integración energética subordinada

*José Luis Manzo Yépez**

EN ESTE ENSAYO SE ANALIZA la grave situación de abasto de energéticos que enfrenta Estados Unidos y la estrategia que ha puesto en práctica para enfrentarla, particularmente los acuerdos de libre comercio e inversiones que ha impulsado de manera bilateral, regional y continental. El análisis se concentra en las implicaciones que tales estrategias han tenido para México.

SITUACIÓN ENERGÉTICA DE ESTADOS UNIDOS

CRECIENTE IMPORTADOR DE PETRÓLEO

La sociedad y la economía estadounidenses son altamente vulnerables y dependientes del petróleo, que sigue siendo su principal fuente de energía al proveer cerca de 40% de su consumo total de energía primaria, 80% de los combustibles para el transporte de todo tipo y más de 90% de los utilizados en el transporte carretero.

Estados Unidos es, con mucho, el mayor consumidor de petróleo en el mundo (más de 25% del total), pero sólo posee 2% del total mundial de reservas probadas; reservas que aun cuando son explotadas de manera intensiva (es el segundo mayor productor mundial), su producción interna resulta insuficiente para satisfacer la demanda.

*Profesor del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

Esta situación de escasas reservas, altos niveles de consumo e insuficiente producción local ha profundizado notablemente la dependencia estadounidense del petróleo importado: mientras en 1970 14% de su consumo se satisfacía mediante importaciones, a la fecha esa proporción asciende a cerca de 60 por ciento.

La situación petrolera de Estados Unidos es tan dramática que, si no importase petróleo, sus reservas apenas serían suficientes para cubrir su consumo por cuatro años. Para el gobierno de ese país constituye un asunto de "seguridad nacional" garantizar el abasto permanente de petróleo importado en volúmenes y precios adecuados. Por ello está dispuesto a recurrir a cualquier medio para lograrlo, incluido el uso de la fuerza militar, como lo señaló en 1979 su secretario de Defensa.

Esta creciente dependencia del petróleo importado preocupa sobremanera al gobierno estadounidense, pues el aparato productivo es cada vez más vulnerable a los cambios de precio y a la interrupción brusca de los suministros, lo que podría incluso paralizar su economía. Para complicar aún más las cosas, los esfuerzos por encontrar fuentes alternas que sustituyan al petróleo como generador de combustibles han dado escasos resultados, estimándose que durante las dos primeras décadas del siglo XXI no habrá avances significativos en ese campo.

LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA ESTADUNIDENSE

La vulnerabilidad petrolera estadounidense se agrava en la medida en que sus principales fuentes de abastecimiento se localizan en regiones lejanas y políticamente inestables, como el Golfo Pérsico, lo que quedó en evidencia a raíz del embargo petrolero que los países árabes integrantes de la OPEP aplicaron contra Israel y Estados Unidos en 1973. Por ello, como parte de su estrategia energética, el gobierno estadounidense ha buscado sustituir crecientemente esas fuentes por otras más cercanas y confiables.

Ya en 1979 un estudio elaborado por una firma consultora destacaba la importancia estratégica de Canadá y México como proveedores de petróleo para Estados Unidos:

Nuestra dependencia de las importaciones de petróleo de Medio Oriente no tendría razón de ser si contáramos con una política norteamericana de energía que reconociera la disponibilidad de recursos energéticos suficientes en nuestro continente que, *ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México*, pudiera satisfacer casi todos los requerimientos legítimos de energía de esos tres países durante los próximos años [...] Lo que se necesita es una especie de Mercado Común que integre los vastos recursos energéticos de América del Norte mediante un sistema eficaz de distribución, al mismo tiempo que dé cabida a las aspiraciones de estos países al libre comercio entre ellos.¹

Independientemente de que los esfuerzos por concretar el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y México fructificaron hasta 1994, en los años previos Estados Unidos logró reducir el monto relativo de sus importaciones de petróleo procedentes del Medio Oriente, África y el Lejano Oriente, las cuales pasaron de 82% del total importado en 1997 al 39% en 1995, mientras que las provenientes de tres países de América (México, Canadá y Venezuela) cuadruplicaron su participación en el total importado, al pasar de 11 a 44% en el mismo periodo.²

Sin embargo, ya desde inicios de los noventa el gobierno estadounidense consideraba que tales avances no eran suficientes. En palabras del presidente Ronald Reagan, uno de los objetivos básicos de la estrategia energética de ese país es: "Reducir la dependencia de nosotros, de nuestros amigos y aliados respecto de proveedores inseguros (de petróleo crudo), pues ello nos representará grandes beneficios de seguridad nacional..."³

Con tal propósito, el gobierno estadounidense busca, en primer término, inducir el incremento de la producción en países más

¹ Eastman Blyth, Dillon Investment Research, *North American Energy; a proposal for a Common Market Between Canada, Mexico and the US*, Nueva York, 1979 (mimeo.), citado por John Saxe-Fernández, *Excelsior*, 5 de diciembre de 1995.

² Un análisis más amplio de estos temas se encuentra en José Luis Manzo Yépez, *¿Qué hacer con Pemex? Una alternativa a la privatización*, México, Grijalbo, 1986.

³ *National Energy Strategy*, U. S. Department of Energy, Washington, 1991/1992.

seguros, ubicados preferentemente en el continente americano para su posterior exportación a Estados Unidos. En segundo lugar, promueve la eliminación de barreras legales o culturales que impiden a empresas extranjeras invertir directamente en la explotación de los recursos petroleros de esos países. En tercer lugar, mediante el petróleo importado, busca aumentar a mil millones de barriles su reserva estratégica de petróleo, lo que le daría mayores posibilidades de regular los abastecimientos e influir en el precio internacional de ese energético. Estos objetivos de la estrategia petrolera estadounidense han influido de manera determinante en la política petrolera de varios países de América Latina, particularmente en la de México, país que ha recibido todo tipo de presiones para que asuma de manera explícita el compromiso de garantizar el abasto permanente de petróleo a ese país. Aunque negadas sistemáticamente por el gobierno mexicano, los hechos indican que tales presiones existen y han sido eficaces.

*EL PETRÓLEO MEXICANO, DENTRO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE*

En el artículo 605 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) quedó establecida la obligación de México de garantizar el abasto seguro de petróleo a Estados Unidos, al comprometerse a mantener una plataforma de exportación mínima y permanente a ese país equivalente a 30% de su producción total. Aunque en el texto esa obligación no es exigible a México (supuestamente sólo es aplicable a Canadá), en los hechos se ha venido aplicando: si al inicio de las negociaciones del TLCAN México destinaba a Estados Unidos 56% de sus exportaciones de petróleo, hoy en día asciende a cerca de 80 por ciento.

Sin embargo, esto no era suficiente para el gobierno estadounidense, pues sin la fuerza jurídica a que obliga un compromiso expreso plasmado en un convenio, en cualquier momento el gobierno mexicano podría revertir esa práctica. Estado Unidos logró finalmente ese objetivo mediante los compromisos por escrito que en febrero de 1995 asumió México en el denominado

“Acuerdo de Garantías Petroleras” para garantizar el pago del crédito por 20 000 millones de dólares que recibió del gobierno de Clinton para superar la crisis iniciada en diciembre de 1994. En dicho documento México asumió expresamente el compromiso que había aceptado en el TLCAN sólo a medias.

El interés del gobierno estadounidense no se limita sólo a obtener garantías de abasto seguro de petróleo mexicano, sino que busca nuevos espacios de inversión para las grandes corporaciones privadas de ese país. De ahí sus presiones para que los sectores energéticos de otros países se conviertan en espacios abiertos que operen en condiciones de libre mercado, a fin de que las empresas estadounidenses de la energía aprovechen sus ventajas para explotar y comercializar el petróleo, el gas y la electricidad. De esta forma, aseguran por doble vía el abasto de energía para la economía estadounidense, al tiempo que abren nuevos y lucrativos espacios de inversión para sus empresas en el extranjero.

*ALCA Y PPP: NUEVOS INTENTOS DE INTEGRACIÓN SUBORDINADA
A ESTADOS UNIDOS*

Hacia allá apuntan los nuevos acuerdos de libre comercio e inversión para los países del continente americano, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Plan Puebla Panamá (PPP), que son impulsados por el gobierno estadounidense de manera directa o a través de los préstamos otorgados de manera condicionada por organismos multilaterales dominados por ese país, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tanto el ALCA como el PPP buscan reforzar la integración dependiente de los países de América Latina a Estados Unidos, sobre todo en materia energética. Mediante el PPP, corporaciones estadounidenses tendrían libre acceso para invertir en la explotación de los recursos naturales de la región, sobre todo los energéticos. El caso del sureste mexicano es relevante. Se estima que existen grandes yacimientos de hidrocarburos en la selva chiapaneca y otros países centroamericanos, recursos a los que se

tendrían acceso de manera irrestricta mediante los acuerdos que se logren. El ALCA permitiría construir una vasta red de oleoductos y gasoductos para transportar desde Colombia, Venezuela, Ecuador y México, por supuesto, el petróleo y el gas extraídos, para abastecer tanto a Estados Unidos como a las economías de la región, reforzando con ello los mecanismos de control político de todo el continente. En los documentos firmados con los organismos multilaterales mencionados, se observa claramente que el gobierno mexicano ha asumido compromisos para modificar su marco legal a fin de abrir el sector energético a empresas extranjeras, preferentemente estadounidenses.

La privatización del sector energético mexicano ha avanzado en forma simulada. El proceso ha sido lento. Pero a Fox, a Bush y a las corporaciones estadounidenses de la energía les urge acelerar el proceso. Por ello los intentos de modificar el marco constitucional y las leyes emitidas por el Congreso para eliminar los candados que impiden la participación más abierta de capitales privados en dicho sector.

Ante la persistencia de la oposición interna, reforzada ahora por un Poder Judicial que ejerce con mayor plenitud su autonomía, esos intentos han sido frenados. Sin embargo, ya existe un nuevo intento por avanzar en la apertura de nuestras reservas de hidrocarburos a la explotación de capitales privados extranjeros, como los llamados "Contratos de servicios múltiples".

Este nuevo mecanismo impulsado por el gobierno de Vicente Fox ha despertado una gran polémica en México. De llevarlos adelante, esta sería la llave que permitiría abrir la puerta a corporaciones extranjeras para explotar en una primera fase los yacimientos de gas natural ubicados en el norte del país, para proseguir después con los yacimientos de petróleo y gas ubicados en las aguas profundas del Golfo de México. A continuación se analizan los aspectos legales y las implicaciones geoestratégicas y económicas que se derivarían de aplicar los referidos Contratos de servicios múltiples.

LOS CONTRATOS DE SERVICIOS MÚLTIPLES:
APERTURA TOTAL DEL SECTOR PETROLERO MEXICANO
A EMPRESAS EXTRANJERAS

Recientemente las autoridades de Pemex dieron a conocer su estrategia para explotar las reservas de gas ubicadas en el norte del país, particularmente en la llamada Cuenca de Burgos. La propuesta es aplicar un esquema mediante el cual, por primera vez desde la expropiación petrolera de 1938, empresas extranjeras estarían a cargo de la exploración, extracción y transporte del gas natural para su entrega a Pemex en los puntos acordados.

Esto se llevaría a la práctica mediante una figura jurídica llamada comúnmente "Contratos de servicios múltiples" (CSM), cuya denominación oficial sería "Contrato de obra pública sobre la base de precios unitarios", que firmaría Pemex con cada una de las empresas participantes. Pemex no aportará recursos propios para financiar las inversiones. Todo estaría a cargo de las empresas extranjeras, que por su cuenta, pero sin riesgo, invertirían los capitales necesarios. Aunque Pemex sería el propietario exclusivo del gas natural obtenido, su función consistiría solamente en supervisar que las obras y los servicios se apeguen a lo acordado, y definir los avances de obra para determinar los pagos en efectivo que mensualmente deberán cubrirse a las empresas extranjeras.

En opinión de los directivos de Pemex, los CSM son un mecanismo novedoso que, apegado estrictamente a la legalidad, permitirá apoyarse en capitales externos para impulsar el desarrollo de la industria petrolera. Nuestro análisis concluye lo contrario.

EL NEGOCIO DE LOS CSM,
PARA LAS GRANDES GASERAS ESTADUNIDENSES

En el punto 2.2 de las "Declaraciones", Pemex exige que el contratista debe tener "*suficiente experiencia* y capacidad para cumplir y ejecutar las obras requeridas [...] incluyendo el hecho de *haber cumplido en forma exitosa con obras similares* a las que son objeto del presente Contrato" (cursivas mías).

En estas condiciones, el contratista nacional o extranjero que no haya participado ni tenga "experiencias exitosas" en la explotación y explotación de yacimientos de gas, no podrá participar en las licitaciones. En consecuencia, los CSM sólo serán asignados a las grandes corporaciones internacionales especializadas en la explotación de yacimientos de gas, rama en la que dominan las compañías estadounidenses, que además tendrían preferencia respecto a las de otros países ajenos al Tratado de Libre Comercio.

*AL AMPARO DE LOS CSM, LA EXPLOTACIÓN DE LOS YACIMIENTOS
DE GAS QUEDARÍA A CARGO DE EMPRESAS EXTRANJERAS*

Del análisis detallado de la cláusula 3.1 del "Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública" divulgado recientemente por Pemex, se desprende que las actividades a realizar por el contratista se pueden dividir en dos grupos. El primero se refiere a la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios relacionados con ellas. El segundo grupo se refiere a un conjunto de actividades que van más allá de las obras públicas y de esos servicios especializados.

Específicamente, el primer grupo de actividades se refiere a los trabajos que tienen por objeto construir carreteras de acceso, realizar estudios geofísicos y elaborar modelos geológicos asociados a la exploración y explotación de pozos, desarrollar ingeniería de yacimientos e ingeniería de producción, construir y equipar toda la infraestructura de pozos, gasoductos e instalaciones, instalar plantas y equipos para el acondicionamiento del gas, y suministrar la maquinaria, equipo, mano de obra y materiales necesarios para realizar las obras. Estas obras y los servicios especializados necesarios para su adecuada ejecución, están considerados en la "Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas", particularmente en los artículos 3° (que en su fracción segunda determina que deben considerarse como obras públicas "los trabajos de exploración y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas") y en el artículo 4° (que explicita cuá-

les son los trabajos que deben considerarse como "servicios relacionados" con las obras públicas).

Como se observa, este primer grupo de actividades se refiere a la exploración, perforación y equipamiento de pozos, y en general a la construcción de la infraestructura para explotar los yacimientos de gas. Es preciso señalar desde ahora que Pemex está impedido constitucionalmente para entregar en su totalidad y en exclusiva estas actividades a empresas extranjeras, pues serían ellas las que generarán y poseerán la información estratégica sobre los yacimientos de gas, información que les permitiría conocer la configuración y el potencial de los yacimientos, y sobre esa base decidir dónde, cuándo y cuántos pozos se perforan. Esta información es estratégica y debe manejarla en exclusiva Pemex, al igual que las decisiones de perforación y explotación. Las empresas privadas pueden participar en estas actividades de manera auxiliar, como hasta ahora lo han hecho; pueden apoyar, pero no sustituir a Pemex.

Una vez concluidas las obras y los servicios relacionados con ellas, se considera asignar al mismo contratista un segundo grupo de actividades que Pemex pretende sean vistas como si fuesen parte de los "servicios relacionados con las obras", pero que en realidad no lo son. Estas labores se refieren a la extracción, acondicionamiento y entrega del gas; administración y supervisión de la infraestructura, lo que implica realizar visitas diarias a cada pozo y a todas las instalaciones para verificar que las condiciones de operación sean las adecuadas; reparar equipos y superar fallas y, en general, dar mantenimiento a toda la infraestructura construida; además de suministrar el personal, materiales, maquinaria y equipos necesarios para ejecutar esas funciones.

Como se observa fácilmente, este segundo paquete de "servicios" constituye, ni más ni menos, que el conjunto de actividades que conforman el proceso de explotación de los yacimientos de gas. Como Pemex tampoco puede transferir estas actividades a empresas extranjeras porque lo prohíbe la Constitución, quienes idearon los CSM buscaron evadir esta barrera disfrazando el proceso. El primer paso es tratar de hacer pasar la explotación de yacimientos de gas como si fuese un paquete de "servicios", y el

segundo, tratar de hacer pasar ese paquete de "servicios" como si fuese parte de los "servicios relacionados con las obras". Así, de lograrse el engaño, el conjunto de actividades que conforman la extracción y manejo del gas pasaría a ser considerado como parte de los "servicios relacionados con las obras" y, por lo tanto, sujeto sólo a la regulación de la Ley de Obras Públicas.

Así, mediante los CSM y por encargo de Pemex, compañías extranjeras realizarían todas las actividades de exploración, perforación de pozos, construcción de infraestructura, extracción, manejo, transporte y entrega del gas producido. En la cláusula 3.3 del contrato se señala que: "El contratista será el responsable exclusivo frente a Pemex" del desarrollo de estas actividades, dentro del área de trabajo que se le asigne, durante un plazo que puede llegar a los 20 años (cláusula 9).

LA MAYOR PARTE DE LOS BENEFICIOS, PARA EMPRESAS EXTRANJERAS

La explotación de los yacimientos de gas de la Cuenca de Burgos será un negocio sumamente rentable y sin riesgos para las compañías extranjeras que participen. Estudios previos realizados por Pemex han demostrado que el gas seco está ahí, listo para ser extraído, es decir, se trata de explotar reservas probadas de ese hidrocarburo. El propio director de Pemex lo ratificó, al señalar recientemente a los inversionistas interesados que se trata de reservas de gas "certificadas internacionalmente".

Pemex no aportaría recursos propios para financiar las inversiones. Todo estaría a cargo de las empresas extranjeras que, por su cuenta pero sin riesgo, invertirían los capitales necesarios. De esta forma serán empresas extranjeras las que generen y posean la información estratégica sobre los yacimientos de gas. Ello les permitirá conocer la configuración y el potencial de los yacimientos, y sobre esa base decidirán dónde, cuándo y cuántos pozos se perforarán.

Aunque Pemex sería el propietario exclusivo del gas natural obtenido, su función consistiría solamente en supervisar que las obras y los servicios se apeguen a los términos establecidos en el

contrato, así como definir los avances de obra para determinar los pagos en efectivo que mensualmente deberán cubrirse a las empresas extranjeras. Para realizar dichos pagos, Pemex sólo podrá utilizar los ingresos generados por el gas producido. Por ello, la empresa extranjera deberá esforzarse por extraer mes a mes la cantidad de gas suficiente como para asegurar el pago oportuno de sus servicios.

Los "precios unitarios", que serán la base para realizar los pagos de las obras y actividades realizadas por las empresas extranjeras, incluirán el importe correspondiente a la recuperación de las inversiones realizadas y un generoso margen de ganancia. Es significativo que a la fecha Pemex no haya proporcionado sus estimaciones sobre los flujos de efectivo y el posible reparto de los beneficios alcanzados. Sin embargo, es altamente probable que como resultado de este proceso, la mayor parte de los ingresos generados por la explotación de los yacimientos de gas no quede en manos de Pemex, sino en las de las empresas extranjeras.

Además, la presión por alcanzar ciertas metas de producción podría inducir a las empresas extranjeras a explotar las reservas de gas a ritmos superiores a los técnicamente recomendados e incrementar el número de pozos, lo que acortaría la vida de los yacimientos y representaría severos perjuicios económicos para Pemex.

CONSTITUCIONALMENTE, EMPRESAS PRIVADAS NO PUEDEN ESTAR A CARGO DE LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS DE GAS

Las autoridades de Pemex reconocen como cierto que por disposiciones constitucionales los particulares no pueden ser propietarios ni tener participación en los resultados de la exploración y explotación de los yacimientos de petróleo y gas. Lo que no aceptan es que esa prohibición también impida a los particulares hacerse cargo de la realización de esas actividades. Pretenden olvidar que existe la sencilla pero poderosa razón de que la Constitución considera esa actividad como un área estratégica para el país, cuyo manejo y control debe estar exclusivamente a cargo

del Estado, para que éste ejerza adecuadamente la rectoría del desarrollo nacional.

La norma constitucional mexicana es muy clara respecto a quiénes pueden y quiénes no pueden asumir la responsabilidad de realizar la explotación del petróleo y del gas. Los artículos 25 y 28 ordenan que las áreas estratégicas, como el petróleo y el gas, estarán a cargo del Estado *de manera exclusiva* (cursivas mías). Esta última expresión elimina la posibilidad de que los particulares puedan ser responsables de su manejo o control. Esta idea se ratifica en el párrafo 6° del artículo 27 constitucional, que ordena: "Tratándose [...] de la explotación, el uso o el aprovechamiento [...] del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos [...] no se otorgarán concesiones ni contratos (a los particulares), y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos..." La ley reglamentaria respectiva, en su artículo cuarto, señala que dicha explotación se llevará a cabo "por conducto de Petróleos Mexicanos y sus órganos subsidiarios".

Así, estas disposiciones constitucionales establecen claramente que en México las empresas privadas no podrán conducir, ni ser responsables, ni estar a cargo de los procesos de exploración y explotación de los yacimientos de petróleo y gas. Ésta es una responsabilidad exclusiva de Pemex que no puede compartir con los particulares, que no puede eludir, que no puede ceder, que no puede transferir, a la que no puede renunciar. En consecuencia, resultan anticonstitucionales los CSM mediante los cuales Pemex pretende encargar a empresas extranjeras la explotación de los yacimientos de gas ubicados en la Cuenca de Burgos.

LOS CSM, INSTRUMENTO JURÍDICO INVÁLIDO

Por lo demás, el instrumento administrativo que se pretende utilizar para concretar ese objetivo, que son los "Contratos de servicios múltiples", o también llamados "Contratos de obra pública sobre la base de precios unitarios", carecen de validez legal.

Pemex está facultado legalmente para celebrar con particulares contratos de obras o prestación de servicios. Pero la celebra-

ción de tales contratos es con el fin de que sirvan de apoyo para la mejor realización de las actividades de Pemex; para que ese organismo cumpla con sus responsabilidades de la mejor manera. En ningún caso la ley autoriza a Pemex a celebrar contratos tan amplios como para transferir totalmente a los particulares la realización de sus funciones.

Esto lo establece claramente el artículo sexto de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, al señalar: "Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras o de prestación de servicios *que la mejor realización de sus actividades requiere*" (cursivas mías).

En consecuencia, resulta improcedente pretender utilizar esos contratos como el mecanismo para que los particulares sustituyan, suplanten o desplacen a Pemex de sus responsabilidades constitucionales en materia de explotación de yacimientos de gas.

Además, la propia Ley de Obras Públicas reconoce que, en el caso de organismos descentralizados como Pemex, el marco legal que los rige prevalecerá sobre los criterios y procedimientos previstos por esa Ley de Obras Públicas. En el párrafo 3º de su artículo 1º dicha ley señala: "Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, *en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen...*" (cursivas mías).

*IMPROCEDENTES LAS LEYES Y LA JURISDICCIÓN QUE SE PRETENDEN
APLICAR A LOS CSM, EN CASO DE CONTROVERSIAS*

En la cláusula 31.4 del contrato se señala que tanto Pemex como el Contratista (las Partes) reconocen que las operaciones inducidas en el contrato constituyen "actividades comerciales". A partir de esta definición, se establece que

todas las controversias o conflictos que surjan en relación con la interpretación, ejecución o cumplimiento del Contrato, deberán: a) ser resueltas exclusivamente mediante arbitraje en la ciudad de París,

Francia, de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional; b) el Tribunal Arbitral respectivo se integrará por tres miembros, uno nombrado por cada una de las Partes, y el tercero (quien será el presidente) nombrado de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional; c) el laudo arbitral será definitivo, obligatorio y vinculante para las Partes.

Además, en la cláusula 31.3 las Partes renuncian a todos sus derechos de apelar, solicitar revisión o impugnar ante otros tribunales.

De aceptarse estas condiciones, las consecuencias para México serían las siguientes: la explotación de yacimientos de gas, considerada estratégica por la Constitución mexicana, quedaría reducida a la categoría de una simple "actividad comercial". En consecuencia, la explotación de las reservas de gas ya no estaría regida por la Constitución y las leyes emitidas por el Congreso mexicano, sino que, a partir de la firma de los CSM, quedaría sujeta a leyes comerciales y a la jurisdicción de tribunales supranacionales de comercio; tal y como se desprende de los acuerdos de libre comercio firmados por México, vigentes a la fecha. Así, una norma de carácter comercial y emitida en el extranjero quedaría por encima de nuestra Constitución.

Sobre la base de este acuerdo, la empresa extranjera que mediante un "contrato de obra pública" participase en la explotación de los yacimientos de gas propiedad de la nación, podría obligar a Pemex, y con ello al Estado mexicano, a resolver las controversias surgidas de la ejecución de ese "contrato" mediante la aplicación de normas comerciales definidas en el extranjero, y sentarlo ante un tribunal de comercio supranacional, cuyas resoluciones deberán ser acatadas por Pemex de manera inapelable.

Además, Pemex se vería obligado a gastar fuertes cantidades del erario para acudir ante tribunales del exterior y contratar servicios jurídicos especializados para defender su posición.

Con la firma y aplicación de los CSM, Pemex y las empresas extranjeras eludirían los tribunales mexicanos y evitarían aplicar

las normas constitucionales y las leyes federales mexicanas en materia de hidrocarburos.

Pero existen mecanismos legales que impedirían llegar a esta situación. En caso de que el gobierno federal insista en su pretensión de firmar y llevar a la práctica estos CSM, argumentos como los presentados en este documento pueden ser la base para que el Congreso inicie una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para dar cauce a demandas de juicio político.

Lo más preocupante, después de todo, es que sea el propio gobierno federal mexicano quien promueve acuerdos en los que se expone a enormes e innecesarios riesgos a nuestra industria petrolera y se deja en una situación de indefensión jurídica a Pemex ante tribunales de comercio extranjeros dominados por las corporaciones petroleras internacionales.

*LA CONTRATACIÓN-SUBCONTRATACIÓN, MODALIDAD
QUE RESULTARÍA MÁS CARA PARA PEMEX*

Resulta evidente, y así se asienta en la cláusula 3.7 del contrato, que el titular del CSM tendrá que subcontratar a cientos de empresas para que sean ellas las que realicen directamente gran parte de los trabajos. Del precio que pague Pemex, una parte será para el subcontratista que realiza la obra, y la otra para quien consiguió el contrato. Esto sería el coyotaje institucionalizado, garantizado por 20 años.

A Pemex le saldría más barato arreglarse directamente con los subcontratistas. De cualquier manera, ya sea frente a Pemex o frente al titular del contrato, para que se le asigne una obra el subcontratista debe demostrar solvencia técnica y económica, además de contratar una fianza que garantice el fiel cumplimiento de lo acordado. Es él quien realiza el trabajo y recibe una paga menor a la que recibe el titular del contrato, que acepta porque la considera justa. De contratar directamente con los subcontratistas, Pemex se ahorraría el sobreprecio que paga al titular del contrato.

Si los nuevos directivos de Pemex no son capaces de contratar y coordinarse con las empresas que harían directamente los trabajos, entonces ¿para qué están? Se supone, por lo demás, que son expertos en administración de negocios, pues hasta hace poco casi todos trabajaron para grandes corporaciones privadas internacionales.

*LOS CSM PARA EXPLOTAR YACIMIENTOS DE GAS,
SÓLO SON LA PUNTA DE LANZA*

Pero tal vez la explicación es otra. Pareciera que estos servidores públicos no razonan como tales, sino que siguen aplicando la lógica de empresarios privados con la que actuaron toda su vida, lógica que consiste en promover los intereses de las empresas privadas para las que antes trabajaron, y en general, los intereses del sector privado.

Si el gobierno de Fox logra aplicar con éxito estos primeros CSM, empresas estadounidenses de la industria gasera explotarán libremente nuestras reservas de gas natural ubicadas en el norte del país, al tiempo que empresas eléctricas estadounidenses aprovecharán la mayor disponibilidad de gas para instalar plantas generadoras de electricidad a fin de exportarla al sur de Estados Unidos, particularmente al estado de California. Varias de esas empresas ya cuentan con los permisos respectivos. De esta forma, nuestras reservas de gas natural serán utilizadas para satisfacer la demanda de energía eléctrica de Estados Unidos, con lo que México contribuye a resolverles un asunto de seguridad nacional; al mismo tiempo, empresas de ese país estarán a cargo de todo el proceso obteniendo grandes ganancias.

Esta primera etapa sería la punta de lanza de una arremetida de mayor envergadura, que ha sido apoyada y lo será aún más por organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, al igual que las compañías petroleras internacionales y los gobiernos de sus países de origen, principalmente Estados Unidos y Canadá, y crecientemente Francia y España. Se buscará extender este esquema de CSM a otros hidrocar-

buros y regiones. El objetivo central de las corporaciones petroleras internacionales es explotar, con la anuencia del gobierno mexicano, las reservas de petróleo ubicadas en el "hoyo de dona", en las aguas profundas del Golfo de México. Al tiempo que el gobierno de Fox presentaba ante inversionistas extranjeros su propuesta de CSM para explotar los yacimientos de gas de la Cuenca de Burgos, casi de manera simultánea anunciaba que incrementará la producción de petróleo crudo en un millón de barriles diarios, de manera escalonada, durante los últimos cuatro años del sexenio.

Los CSM pueden ser un mecanismo muy eficaz para privatizar las actividades de la explotación petrolera sin tocar formalmente a Pemex, que se dejaría como parapeto. Así se entrega el negocio (la explotación petrolera), pero se conserva la institución (Petróleos Mexicanos). Al quitarle progresivamente sus funciones para transferirlas nuevamente a compañías extranjeras, Pemex irá desapareciendo en los hechos, se verá obligado a eliminar áreas completas y a despedir trabajadores y técnicos; se irá quedando el puro cascarón; perderá su razón de ser, su razón de existir. Y dentro de algunos años, se pedirá su desaparición.

Cada vez más se convertirá en mito, en mentira, afirmar que Pemex sigue al frente de la explotación y administración de los hidrocarburos en México.

"¡Pemex no se vende!", ha dicho el presidente Fox. ¡Claro que no! ¡Para qué hacerlo, si conservar a Pemex es la cortina de humo ideal mientras el negocio petrolero se entrega a compañías extranjeras!

En realidad este proceso no es nuevo; no es algo que está por venir. Esta privatización se viene dando desde los tiempos de Salinas y Zedillo, aunque de manera silenciosa y disfrazada. A raíz de que Pemex contrató crecientemente con empresas privadas la realización de obras y la prestación de servicios, sobre todo en las áreas de proyectos y construcción, exploración y perforación, desaparecieron muchas áreas administrativas en Pemex, y los técnicos fueron despedidos o jubilados con anticipación. Lo que el gobierno de Fox pretende hacer ahora mediante los CSM es formalizar el proceso, legitimarlo, ampliarlo y ponerlo a la vista de todo el mundo, lo que, sin embargo, no le da sustento jurídico

alguno. Resulta ridículo, por decir lo menos, pretender que sólo la Ley de Obras Públicas es aplicable a los CSM, como es la intención manifiesta del documento que se comenta.

INNECESARIOS LOS CSM

Además de anticonstitucionales, los CSM son innecesarios. Pemex está en perfectas condiciones de realizar los trabajos de exploración y extracción que pretende encargar a empresas extranjeras. Cuenta con personal técnicamente capacitado dentro de la empresa, que de resultar insuficiente podría ser complementado con técnicos que fueron despedidos o jubilados anticipadamente. Además, en buena medida puede apoyarse en empresas mexicanas de ingeniería para desarrollar los trabajos, o en empresas extranjeras si resulta necesario.

No sería exceso de nacionalismo dar preferencia a empresas mexicanas cuyos servicios son de calidad y de menor precio frente a competidores externos. El acceso de productos y servicios mexicanos competitivos a otros mercados frecuentemente es frenado con diversas trampas que violan los acuerdos de libre comercio firmados con México, mientras que diversas empresas extranjeras que desarrollan contratos de obra pública para el gobierno mexicano importan no sólo maquinaria, equipo y personal técnico especializado, sino también materiales y mano de obra que podrían ser adquiridos o contratados en México, desplazando en los hechos a la industria y trabajadores del país.

LA FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS SÓLO EL PRETEXTO

La falta de recursos financieros es sólo el pretexto. Pemex obtendría recursos adicionales de fuentes internas y externas no exploradas hasta ahora. El combate frontal y eficaz de la corrupción cerraría muchas llaves que hoy sangran sus finanzas, como es el caso de las comisiones ilegales que los proveedores de Pemex deben pagar a los responsables de compras o asignación de con-

tratos, que inflan los costos de los bienes y servicios adquiridos; o los descuentos injustificados que los responsables de ventas en Pemex otorgan a los clientes a cambio de una propina, que merman los ingresos de la empresa. Asimismo, el mejoramiento de prácticas de trabajo en algunos casos y la realización de inversiones de monto reducido en áreas clave en otros, permitiría abatir costos y mermas y eliminar cuellos de botella, lo que se traduciría en ingresos adicionales.

En cuanto a fuentes externas de financiamiento, ya es posible para Pemex utilizar parte de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores (SAR). Los riesgos de prestar a Pemex son mínimos, dada su solidez financiera. En un esquema donde todos ganan, Pemex podría pagar una tasa de interés que resulte superior a la que recibe en el SAR por colocar sus fondos en los bancos u otros fondos de inversión, pero que al mismo tiempo sea menor a la que Pemex debe pagar por los financiamientos bancarios o la colocación de títulos en el extranjero.

Otra alternativa de financiamiento para Pemex sería emitir acciones Serie "B" para colocarlas libremente entre el público sin comprometer el control de la empresa, tal como lo hizo exitosamente Teléfonos de México cuando aún era empresa estatal. Esta clase de acciones garantizan un pago mínimo de dividendos (reparto de utilidades) atractivo para el inversionista, pero no dan derecho de decisión dentro del Consejo de Administración ni a nombrar al director general de la empresa; atribuciones éstas reservadas en exclusiva a los propietarios de las acciones serie "A", que sólo pueden ser dependencias o entidades del gobierno federal. También podría retomarse la emisión de Petrobonos, títulos de deuda cuyo rendimiento estaría vinculado al precio internacional que registre el crudo mexicano.

La propuesta anterior es una mejor alternativa a los CSM para explotar nuestras reservas de hidrocarburos. El presidente Fox debiera ser más cauto con los que lo asesoran en esta materia. Lo mismo vale para las empresas extranjeras, si en verdad desean obtener plena certeza jurídica para sus inversiones.

JOSÉ LUIS MANZO YÉPEZ

HACIA UNA VERDADERA COOPERACIÓN ENERGÉTICA CONTINENTAL

La cooperación energética entre los países del continente americano es posible. Pero tal cooperación debe estar basada en criterios de racionalidad y respeto a las decisiones internas de los países productores de energéticos. Cualquier convenio de cooperación regional, ya sea el ALCA, el PPP u otro, debe estar basado en tales principios, particularmente en los criterios que se señalan a continuación.

SEGURIDAD ENERGÉTICA

Uno de los principales objetivos de la cooperación hemisférica debe ser contribuir a fortalecer la seguridad energética de todos los países de la región y brindar apoyos a los países en desarrollo menos dotados para alcanzarla. Sin embargo, debe evitarse que la búsqueda de la seguridad energética de los países más desarrollados y de mayor consumo signifique sacrificar la de los otros. La urgencia por satisfacer sus necesidades energéticas no debe convertirse en presiones para que los países productores intensifiquen la explotación de sus yacimientos petroleros y otros recursos naturales, y provoquen el derroche, su agotamiento prematuro y daños al ambiente. La cooperación energética debe estar basada en el respeto a la soberanía del otro; en el reconocimiento a su derecho de definir las modalidades y ritmos de explotación de sus recursos que le permitan armonizar sus propios intereses con la necesidad de suministrar energéticos a otros países.

NORMAS DE EXPLOTACIÓN ENERGÉTICA

Los países desarrollados aplican estrictas normas de explotación petrolera en su propio territorio, que permiten crear zonas de reserva para garantizar el suministro futuro, maximizar la recuperación e impedir la explotación irracional de los recursos, el agotamiento prematuro de los yacimientos y el desperdicio de gas al

enviarlo a la atmósfera. Tales normas de explotación deben aplicarse en los países exportadores de hidrocarburos e incluirse obligatoriamente en los convenios de cooperación que se establezcan en la materia, además de incorporarse a las legislaciones locales correspondientes.

PLANEACIÓN DE LARGO PLAZO

Para que la cooperación energética sea eficaz, se requiere planear la explotación y uso de los recursos en una perspectiva de largo plazo. Resulta indispensable que países productores y consumidores colaboren en el diseño y aplicación de mecanismos que, acompañando el funcionamiento de los mercados, permitan programar con anticipación la producción para adecuarla a los requerimientos de consumo previamente definidos.

EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO, GAS Y ELECTRICIDAD

El petróleo crudo y el gas son recursos naturales estratégicos que deben exportarse sólo si el país productor cuenta con suficientes reservas que garanticen su autosuficiencia en el largo plazo, si la incorporación de nuevas reservas es suficiente para reponer el recurso extraído; y si el ritmo de explotación se sujeta a criterios técnicos rigurosos que maximicen los volúmenes extraídos, al menor costo posible.

La generación de energía eléctrica con fines de consumo interno o de exportación realizada por empresas estatales o privadas debe estar basada en el uso de fuentes alternas de energía, no en el consumo intensivo de hidrocarburos, particularmente de gas natural, como es la tendencia actual en la mayoría de los países. Ello contribuiría a volver sostenible el proceso en el largo plazo.

COMERCIO DE PRODUCTOS TERMINADOS

El intercambio energético debe estar basado lo más posible en productos terminados. Se debe promover que los países que po-

JOSÉ LUIS MANZO YÉPEZ

sean hidrocarburos los transformen localmente para convertirlos en productos de mayor valor agregado. Ello fortalece las economías nacionales al reducir la importación de combustibles. Las refinerías primas petroquímicas, genera mayores ingresos para el desarrollo, crea nuevos empleos y bienestar social, es el crecimiento de industrias y servicios vinculados a la actividad energética y promueve la competitividad del aparato productivo de esos países.

FINANCIAMIENTO

La cooperación hemisférica debe contribuir al desarrollo económico en todo el continente mediante la diversificación de las fuentes de financiamiento y la obtención de mejores plazos y tasas de interés, sin condicionar los préstamos a la compra de bienes o servicios determinados. Los convenios de cooperación energética deben asegurar condiciones de reciprocidad y equidad, tanto para los países desarrollados que aporten financiamiento como para aquellos en los que se desarrolle la infraestructura necesaria para explotar sus recursos energéticos.

DESREGULACIÓN

Los procesos de desregulación en materia de electricidad y que hoy se impulsan en diversos países deben ser revisados detenidamente, a la luz de resultados negativos obtenidos en países en que se aplicó este tipo de esquemas, pues se desarrollaron prácticas monopólicas, se elevaron desproporcionadamente las tarifas, se frenó la inversión y se registró desabasto. Es indispensable que el Estado mantenga la responsabilidad de garantizar la prestación adecuada del servicio público de electricidad, así como la capacidad de rectoría y planeación sobre los eslabones básicos del sector energético.

MERCADOS Y PRECIOS

El mercado es uno de los mecanismos importantes que regulan los precios y los procesos de producción y comercialización de los hidrocarburos. Pero no puede dejarse todo al mercado. La experiencia muestra que las urgencias de corto plazo, la búsqueda inmediata de la máxima ganancia y la especulación practicada por algunos países, provocan graves desequilibrios que finalmente perjudican a todos. Por ello se debe impulsar la creación de mecanismos de cooperación hemisférica y mundial con miras a establecer mercados internacionales de energía para alcanzar y mantener precios justos y estables de los energéticos, particularmente para el petróleo, el gas y la electricidad, sobre la base de reconocer que esa responsabilidad recae no sólo en los países productores sino también en los consumidores.

COMPROMISO AMBIENTAL

Se debe reducir progresivamente la dependencia de los combustibles fósiles para avanzar hacia el cambio en la base energética mundial, con mayores apoyos a la investigación y otras políticas que promuevan la protección del ambiente y el desarrollo de tecnologías de energía limpia y renovable, como la electricidad, la geotermia, el viento y la energía solar.

NO AL USO DE LA FUERZA

El acceso a fuentes de abastecimiento energético no puede establecerse sobre la base de la coerción económica y política o el uso de la fuerza militar. Sería inadmisibles volver a la posición que adoptó el secretario de Defensa estadounidense, Harold Brown, al declarar en 1979: "La protección del flujo petrolero importado es, por lo tanto, parte de nuestro interés vital que amerita cualquier medida que sea apropiada, incluida la del uso de la fuerza". Esa posición sería moralmente insostenible en los nuevos tiempos que vive la humanidad.

La edición e impresión de
La seguridad nacional en México: debate actual,
estuvo al cuidado de
SM, Comercialización de Servicios,
tels. 5576 0745 y 5576 9483,
sm_avez@yahoo.com.mx
Se terminó de imprimir en octubre de 2004.

UAM
HC134
S4.49

2896379
La seguridad Nacional en



Hilo conductor de los trabajos aquí reunidos, es el carácter integral de la seguridad nacional pues no se conceptúa bajo un restringido enfoque analítico de tipo policia- co militar, sino como concepto global que abarca el desarrollo económico y social in- cluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa, bases imprescin- dibles de dicha seguridad. La apuesta aca- démica es contribuir a la articulación de esta tríada para superar el mantenimiento de un injusto orden social, un excluyente crecimiento económico exportador, una desesperanzadora gobernabilidad política y una creciente subordinación a los Estados Unidos.

Hoy, en pleno proceso de transición po- lítica y reforma de Estado en México, re- sulta impostergable, el comenzar a abrir espacios para el debate académico con los diversos actores institucionales y agrupa- ciones civiles sobre el tema de la seguri- dad nacional.

