

# MÉXICO: LOS RETOS ANTE EL FUTURO

Gustavo Vega Cánovas  
*Coordinador*

## POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO PRODUCTIVO DEL ESTADO

Los retos del crecimiento económico en perspectivas históricas  
*Enrique Galloza* 77

La necesidad de una reforma financiera del Estado Mexicano  
*Rosendo Santos Dávalos* 101

Propuesta del Gobierno Fox para modernizar la Administración Pública: Agenda de Buen Gobierno y Profesionalización  
*María del Carmen Peris* 121

## GOBIERNO LOCAL: EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La instabilidad del sistema de partidos en México, 2000-2006  
*Primer edición, 2007/07, con una edición de estudio de la edición de 2007/07*  
*Abel López* 141

D.R. © El Colegio de México, A.C.  
 Camino al Ajusco 20  
 Ciudad de México, D.F. 04710 México, D.F.

El futuro de México  
 www.colmex.mx

Resistencia política y sociedad civil en el Perú. López Oquendo, 2007/07  
 www.colmex.mx

www.colmex.mx  
 y los ámbitos programáticos y políticos de la academia mexicana  
 www.colmex.mx



EL COLEGIO DE MÉXICO



Konrad Adenauer Stiftung

ISBN 968-13-1318-2

Impreso en México

## ÍNDICE

Presentación <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	9
---	---

### DE CARA A LOS DESAFÍOS SOCIALES

El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales <i>Ilán Bizberg</i>	33
---	----

La reconsideración de la política migratoria internacional <i>Francisco Alba</i>	57
---	----

### POLÍTICA ECONÓMICA Y REFORMAS PENDIENTES DEL ESTADO

Los retos del crecimiento económico en perspectiva histórica <i>Enrique Cárdenas</i>	77
---	----

La necesidad de una reforma financiera del Estado Mexicano <i>Francisco Suárez Dávila</i>	105
--	-----

Propuesta del Gobierno Fox para modernizar la Administración Pública: Agenda de Buen Gobierno y Profesionalización <i>María del Carmen Pardo</i>	123
---	-----

### GOBERNABILIDAD: EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La inestabilidad del sistema de partidos en México, 2000-2006 <i>Soledad Loaeza</i>	143
--	-----

### EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MÉXICO

Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana <i>Alberto Olvera</i>	175
--	-----

## LOS TRES EJES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA MEXICANA FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Lorenzo Meyer  
*El Colegio de México*

### UN TRASFONDO INEVITABLE Y PERMANENTE: LA POLÍTICA DEFENSIVA

Antes de que México fuera tal, es decir cuando el país actual era la Nueva España —una de las colonias de explotación más importantes y productivas del gran imperio español en América—, el gobierno de Madrid tuvo que enfrentar las primeras consecuencias de un hecho inédito y de gran importancia histórica: el que a partir de 1783 la extensa, despoblada y mal definida frontera norte de la colonia ya no colindaba con otra posesión europea —las 13 lejanas colonias británicas— sino con algo muy diferente y mucho más peligroso en términos políticos: una nueva nación, los Estados Unidos de América. De manera sorpresiva, los vecinos del norte acababan de ganar su independencia tras una enconada guerra contra la poderosa Inglaterra —guerra en la que España había auxiliado a los independentistas con recursos provenientes de las minas de plata mexicanas— y tenían un proyecto propio —republicano, expansionista y amenazador— y de consecuencias imprevisibles.

En un abrir y cerrar de ojos —entre 1783 y 1819—, esa nueva nación protestante y de habla inglesa asumió el control de la enorme Luisiana, del Mississippi y de las Floridas. Para Madrid quedó más o menos claro que el Tratado Adams-Onís de 1819, firmado entre España y Estados Unidos y que delimitaba la frontera entre la gran colonia de la primera y el nuevo país, era sólo una tregua temporal, pues estaba en la naturaleza de la nueva nación que su interés nacio-

nal volvería a chocar con el español.<sup>1</sup> Este choque finalmente ocurrió, sólo que para entonces –1846– al sur de Estados Unidos ya no estaba una posesión de España sino algo aún más débil en términos políticos y materiales: la recién surgida República Mexicana.

El trasfondo de la política mexicana hacia Estados Unidos a partir de la independencia de la Nueva España fue justamente el heredado de España: una política reactiva, defensiva y que no tenía a mano una buena estrategia para conservar un enorme territorio que apenas si contaba con presencia mexicana y que en buena medida estaba habitado por tribus nómadas malamente controladas por las autoridades de la lejana ciudad de México.

Desde antes de que Washington y México establecieran relaciones diplomáticas, en 1822, Joel R. Poinsett, en calidad de agente secreto de Washington, propuso al gobierno mexicano la compra de la provincia de Texas, propuesta que México rechazó a la vez que le confirmó temores ya existentes.<sup>2</sup> Cuando poco después el propio Poinsett retornó a México en calidad de ministro plenipotenciario, los gobernantes mexicanos ya tenían conciencia de la naturaleza de las prioridades norteamericanas en relación con su vecino del sur: un tratado de comercio y la adquisición de parte de su territorio del norte. Y fue así como, desde el inicio, y dada la evidente debilidad de la recién nacida República Mexicana, se fue perfilando la naturaleza de una política reactiva y defensiva frente al empuje expansionista del vecino país del norte.

La forma de traducir ese imperativo de resistencia al proyecto expansionista norteamericano a la realidad concreta ha variado con el correr del tiempo, pero desde entonces y hasta el presente –más de 180 años– la posición defensiva se mantiene como la base de la relación de México con Washington. En realidad, la actitud de antagonismo se acentuó en ciertos periodos porque la asimetría de poder original cre-

<sup>1</sup> Para la rivalidad entre España e Inglaterra véase J. R. Hale, "Armies, Navies and the Art of War", en R. B. Wernham (ed.), *The New Cambridge Modern History*, vol. 3, *The Counter-Reformation and Price Revolution, 1609-1648/59*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, pp. 171-208.

<sup>2</sup> Sobre esta propuesta véase José Fuentes Mares, *Poinsett. Historia de una intriga*, México, Jus, 1951, pp. 177-205.

ció con el tiempo hasta hacerse la característica central de la relación entre las dos sociedades vecinas. Y es que en la actualidad en ninguna otra parte del planeta se da una relación tan directa entre estructuras de poder tan dispares. Cualquiera que sea el eje de la política México-Washington, no hay elementos para suponer que el trasfondo original vaya a cambiar en un futuro previsible.

#### EL PRIMER EJE. LA DEFENSA DEL TERRITORIO

Como ya fue asentado, desde el arribo a la capital mexicana del primer enviado norteamericano quedó establecido que Estados Unidos deseaba ampliar su territorio a costa del mexicano, aunque no estaba claramente precisada la forma, es decir, si sería por compra, por secesión o por conquista.

La debilidad o inexistencia de algunos de los atributos básicos de un auténtico Estado-nación en México, en los primeros nueve lustros posteriores a la independencia, llevó a que una política, en principio destinada a frenar el expansionismo norteamericano, terminara por producir exactamente el resultado opuesto. Desde la perspectiva de la ciudad de México, un país con poco más de seis millones de habitantes y cuatro millones de kilómetros cuadrados, cargado de deudas y con una fuerte disputa entre sus élites en torno a la forma adecuada de gobierno –monarquía o república, centralista o federal– sólo podía defender su frontera poblándola, es decir, mediante la colonización.<sup>3</sup> Sin embargo, abrir Texas a la colonización con elementos extranjeros pronto se convirtió en la introducción de un Caballo de Troya en esa provincia, pues los nuevos colonos no fueron católicos y sí esclavistas y muy pronto sus intereses chocaron con los nacionales al punto de llegar a rebelarse contra México y ganar su independencia mediante una de las primeras grandes y muy decisivas derrotas del ejército mexicano.<sup>4</sup> El conflicto entre las élites mexicanas impidió llegar a un

<sup>3</sup> Para una revisión de los problemas de colonización de Texas véase Josefina Zoraida Vázquez, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. 1, *México y el expansionismo norteamericano*, México, Senado de la República, 2000, pp. 51-102.

<sup>4</sup> Véase el capítulo "La intervención norteamericana en México", en Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, pp. 103-150. Sobre la posibilidad de resistir la invasión mediante la

arreglo con los rebeldes texanos para reconocer su independencia y no alentar su decisión de anexarse a Estados Unidos. El posterior desastre de 1847, que culminó en la ocupación norteamericana de la ciudad de México y la firma del tratado de paz de Guadalupe-Hidalgo al año siguiente, significó la pérdida de la mitad norte del gran territorio que México había heredado de España. Es importante aquí resaltar la decisión de la clase política mexicana de la época de no acudir a la guerra informal –de guerrillas, como sí sería el caso 15 años más tarde, cuando los liberales republicanos enfrentaran a los franceses–, por el temor que tenían de armar y dejar actuar por su cuenta a las “clases peligrosas”, es decir, a los sectores populares. Este penoso proceso de pérdida territorial culminó seis años más tarde (en 1854) con la aceptación forzada de México de vender a Estados Unidos un amplio territorio fronterizo con Arizona conocido como “La Mesilla”.<sup>5</sup>

El peligro de nuevas pérdidas territoriales en un norte aún muy poco poblado –especialmente California–, y en un Istmo de Tehuantepec muy codiciado como paso interoceánico, persistió gracias a que la lucha interna mexicana se agudizó y, por tanto, aumentó la debilidad para resistir la presión externa. El resultado fue, en plena guerra civil mexicana y como consecuencia de ésta, la firma en 1858 del tratado McLane-Ocampo entre el gobierno norteamericano y la facción liberal encabezada por Benito Juárez. El punto central de ese tratado fue el otorgamiento de un derecho de tránsito a perpetuidad a Estados Unidos

guerra de guerrillas, véase el trabajo de Tomás Calvillo Unna y María Isabel Monroy Castillo, “Entre regionalismo y federalismo: San Luis Potosí, 1846-1848”, en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 417-454. Es conveniente revisar el resto de los capítulos si se desea desmenuzar regionalmente la guerra contra la invasión estadounidense. Sobre las consecuencias en los primeros años posteriores a la guerra véase el capítulo “Con el territorio cercenado (1848-1853)”, en Patricia Galeana, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. 3, *La disputa por la soberanía*, México, Senado de la República, 2000, pp. 13-53. Una visión estadounidense de la anexión de Texas está en David Pletcher, *The Diplomacy of Annexation: Texas, Oregon and the Mexican War*, Columbia, Mo., University of Missouri Press, 1973. Desarrollo más mi propia visión sobre la invasión estadounidense en mi artículo “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, pp. 427-433.

<sup>5</sup> Patricia Galeana, *op. cit.*, pp. 61-64. Véase también José C. Valadés, *Orígenes de la República Mexicana*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1972, p. 655 y ss.

por Tehuantepec, lo que equivalía a abdicar de la soberanía mexicana en esa estratégica faja del territorio nacional.<sup>6</sup> Afortunadamente, las divisiones políticas en Estados Unidos lo conducirían pronto a su propia guerra civil e hicieron que el Congreso en Washington no aprobara el tratado, con lo que México se salvó de una partición por su cintura.

Las amenazas a la integridad territorial mexicana por parte de Estados Unidos continuaron, pero finalmente, al cerrarse el siglo XIX, también se cerró el ciclo de este tipo de expansión física norteamericana en el continente. Una variante posterior de este choque de intereses en torno a los bienes materiales de México fue el conflicto por el control de los depósitos de petróleo mexicanos que culminó con la nacionalización de esa industria en 1938.<sup>7</sup> Este tipo de diferencias podrían volver a aparecer en el caso de recursos compartidos y escasos, como puede ser el agua o depósitos petroleros marítimos, el uso de territorio mexicano para almacenar materiales tóxicos, la contaminación del aire, etc. Sin embargo, por ahora este primer eje histórico de la defensa mexicana frente a su poderoso vecino pareciera haber perdido vigencia y, por tanto, su importancia hoy es más teórica que real.

#### EL SEGUNDO EJE. LA AUTODETERMINACIÓN

Una vez que más o menos se logró consolidar en México un Estado nacional digno de ese nombre, a partir de la restauración de la república en 1867, el mantenimiento y consolidación de la autodeterminación se colocó en el primer plano de la agenda nacional mexicana. La tarea no era –ni es– sencilla, pues debió asumirse y preservarse en un contexto de

<sup>6</sup> El tratado McLane-Ocampo es polémico en la historiografía mexicana. Para una muestra de quienes lo consideran un tratado favorable al proyecto liberal decimonónico mexicano, véase Fernando Iglesias Calderón, *Las supuestas traiciones de Juárez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, y Agustín Cué Cánovas, *El Tratado McLane-Ocampo*, 2ª edición, México, Consejo Editorial del Gobierno de Tabasco, 1980. Como ejemplo de quienes ven en el tratado una amenaza a la soberanía y el apoyo al intervencionismo estadounidense, véase Francisco Bulnes, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y Reforma*, 2ª edición, México, H. T. Milenario, 1967. También José Fuentes Mares, *Juárez: los Estados Unidos y Europa*, México, Grijalbo, 1981, pp. 169-177.

<sup>7</sup> Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1968.

asimetría permanente. Como bien lo ha argumentado Mario Ojeda, a lo que los dirigentes mexicanos pueden aspirar en esta materia no es a una plena soberanía porque simplemente carecen de los instrumentos de poder mínimos para hacerlo, sino apenas a una independencia o soberanía relativas.<sup>8</sup> Y es en la definición de lo relativo donde se encuentra el meollo de la política exterior mexicana a lo largo de los últimos 140 años.

La prolongada dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) logró recrear y emplear muy bien la presencia europea en México, para equilibrar la inevitable y creciente influencia de Estados Unidos.<sup>9</sup> En buena medida, Díaz se abstuvo de interferir con los intereses norteamericanos en Centroamérica y el Caribe —aunque no dejó de haber roces entre los dos gobiernos en relación con Cuba o Nicaragua— a cambio de lograr que Washington se abstuviera de interferir en los asuntos internos mexicanos y no pusiera obstáculos a las constantes reelecciones de Díaz. La idea sostenida por el hijo del dictador en el sentido de que la caída de su padre del poder en 1911 fue obra de los intereses norteamericanos, que así se cobraron la independencia relativa con que se había conducido el viejo caudillo, no tiene un sustento sólido ni mucha lógica, pues provocar la caída de un régimen que aseguraba estabilidad por cobrar pequeñas muestras de independencia carece de racionalidad.<sup>10</sup> Sin embargo, con el estallido de la Revolución mexicana el esfuerzo del gobierno norteamericano por interferir con la dirección y naturaleza del proceso político mexicano fue abierto y constante entre 1911 y 1927. Como pocas veces, la capacidad mexicana de autodeterminación se vio confrontada una y otra vez por decisiones y acciones norteamericanas al punto que una estudiosa del fenómeno definió la mexicana como una “revolución intervenida”.<sup>11</sup> En dos

<sup>8</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984.

<sup>9</sup> Daniel Cosío Villegas, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Hermes, 1956; Paul Garner, *Porfirio Díaz*, Harlow, Inglaterra, Longman, 2001.

<sup>10</sup> Porfirio Díaz Jr. culpó a Estados Unidos de la caída del régimen porfirista en una comunicación al empresario británico Weetman Pearson, citada en Desmond Young, *Member for Mexico. A Biography of Weetman Pearson, First Viscount Cowdray*, Londres, Cassell & Co., Ltd., 1966, p. 159.

<sup>11</sup> Berta Ulloa, *La revolución intervenida: relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, 1910-1914*, México, El Colegio de México, 1976.

ocasiones, 1914 y 1916, el esfuerzo norteamericano por controlar la situación en México desembocó en acciones armadas, pero a ese par de intervenciones efectivas deben sumarse las amenazas de otras que finalmente no se materializaron pero que sí influyeron en la conducta de las autoridades mexicanas.

Desde finales del siglo XIX y hasta el actual, la presencia económica de las empresas de origen norteamericano se definió como otra área de influencia de Estados Unidos en México y de la lucha mexicana por mantener márgenes aceptables de autodeterminación y soberanía. En el porfiriato la respuesta fue, como ya se señaló, atraer la inversión europea que, en conjunto, sí logró equilibrar a la norteamericana y en ciertos rubros específicos superarla.<sup>12</sup> Durante la Revolución, ese equilibrio se perdió y ya no se volvió a recuperar. Por otra parte, la defensa de los intereses particulares de las inversiones norteamericanas en deuda externa, ferrocarriles, minería, agricultura o petróleo fue uno de los principales motivos de choque entre los gobiernos de Washington y la ciudad de México.<sup>13</sup> En el periodo posrevolucionario, la memoria de lo ocurrido y un proyecto de autodeterminación económica llevaron a la creación de una serie de instrumentos legales y económicos para limitar el poder del capital externo —básicamente norteamericano—, a la erección de barreras proteccionistas para impulsar la sustitución de importaciones y a diseñar una compleja legislación sobre inversión extranjera pensada para favorecer el capital mexicano sobre el extranjero. Esta búsqueda de un mayor espacio de independencia económica no dejó de generar tensiones con Washington. Y aunque al final Estados Unidos dio muy poca ayuda económica directa a México, tampoco buscó descarrilar su modelo económico y negoció el acomodo de los intereses de sus empresas con los del gobierno y los empresarios mexicanos.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Luis Nicolau D'Oliver, “Las inversiones extranjeras”, en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida económica*, México, Hermes, 1965.

<sup>13</sup> Como ejemplo de la dureza de ese conflicto, véase la obra ya citada de Meyer en torno a la inversión petrolera norteamericana en México.

<sup>14</sup> Una buena síntesis de las áreas de tensión en materia de inversión extranjera entre México y Washington y la manera como se pretendió solucionarla se encuentra en Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacera, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

A raíz de la crisis económica de 1982, el modelo mexicano de crecimiento económico, por la vía de la sustitución de importaciones, simplemente se vino abajo. Como medida casi desesperada para resolver ese problema que ponía en entredicho no sólo intereses materiales sino la estructura misma de poder, el presidente Carlos Salinas dio un paso muy audaz: abandonó la antigua definición del interés nacional de México basado en el nacionalismo y, en un giro ideológico de 180°, propuso un Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá como única forma de hacer frente al reto que significaban el estancamiento del desarrollo mexicano y la globalización. Esta decisión, aunada a la privatización de importantes sectores como el de las telecomunicaciones, la banca o los ferrocarriles, entre otros, hizo que el futuro del desarrollo económico mexicano dependiera, más que nunca en su historia, de variables y decisiones localizadas al norte del Río Bravo.<sup>15</sup>

### TERCER EJE. LA SEGURIDAD NORTEAMERICANA

Desde el conflicto originado por la Revolución, le quedó muy claro al grupo gobernante mexicano que su grado de libertad frente a los Estados Unidos era una variable que operaba en función de su capacidad para manejar bien su proceso interno, mantener la casa en orden para que Estados Unidos no sintiera amenazada su frontera sur. Ésa fue la esencia del llamado Acuerdo Calles-Morrow de 1927. En virtud de éste, la naturaleza misma del régimen político mexicano –autoritario desde entonces y hasta el final del siglo XX– no sería cuestionada por

<sup>15</sup> En los trabajos de Sidney Weintraub se encuentra una de las mejores síntesis de la lógica que llevó a México y Estados Unidos a firmar el TLCAN en 1994; véase, entre otros, *Matrimonio por conveniencia: TLC, ¿integración o divorcio de economías?*, México, Diana, 1994; *NAFTA at Three: A Progress Report*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 1997. Una visión mexicana se encuentra en Hermann von Bertrab, *Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account*, Londres, Praeger, 1997.

<sup>16</sup> Un análisis sobre las implicaciones del TLCAN en la vida política, económica y social de México se encuentra en Carlos Alba, "México después del TLCAN: el impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", en *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 1 (enero-marzo de 2003), pp. 141-191.

Washington en tanto que fuera efectiva en el mantenimiento de la estabilidad interna y constituyera una garantía de orden y control a lo largo de la frontera común.<sup>17</sup>

A veces por decisión propia pero generalmente como subproducto de procesos y problemas internos, México ha sido visto por Estados Unidos como un problema para su seguridad. La guerra civil entre liberales y conservadores en México en los años sesenta del siglo XIX favoreció la presencia de tropas francesas al sur del Río Bravo, lo que fue considerado por Washington como un reto a su "Doctrina Monroe" y llevó a que Estados Unidos, apenas resuelta su propia guerra civil, presionara a Francia para que retirara su fuerza expedicionaria, lo que efectivamente hizo en 1867.<sup>18</sup> Al estallar la Revolución mexicana, la búsqueda de apoyo para neutralizar la presión de Estados Unidos llevó a Venustiano Carranza a aprovechar el gran conflicto que entonces se desarrollaba en Europa para abrir un espacio de negociación. Esa negociación fue con Alemania e incluyó la posibilidad de una alianza ofensiva entre México y los imperios centrales para declarar la guerra a Estados Unidos a cambio de obtener la devolución de Texas; se trató del famoso caso del "Telegrama Zimmerman".<sup>19</sup>

Durante los años de la Guerra Fría –1947-1989–, la preservación de las relaciones diplomáticas con la Cuba revolucionaria, mientras que el resto de los países latinoamericanos las habían roto, dio lugar a ciertos roces entre México y Estados Unidos, pero la tensión realmente alcanzó un nivel más alto en los ochenta. En efecto, a raíz de las guerras civiles en Centroamérica, en particular después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, el gobierno mexicano, apoyándose en la supuesta importancia de su gran recurso estratégico –el petróleo– pretendió desarrollar una política propia en la región vecina.

<sup>17</sup> Para adentrarse en la naturaleza del funcionamiento de este acuerdo, véase Lorenzo Meyer, *The Mexican Revolution and the Anglo-American Powers: The End of Confrontation and the Beginning of Negotiation*, San Diego, Ca., University of California, Center for US-Mexican Studies, 1985.

<sup>18</sup> José Fuentes Mares, *op. cit.*; Gastón García Cantú, *La intervención francesa en México*, México, Clio, 1998.

<sup>19</sup> Véase Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1999; Lorenzo Meyer, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 219-298.

Sin embargo, la crisis económica de 1982, su enorme deuda externa y el aumento de la presión norteamericana pronto llevaron a que el gobierno mexicano tuviera que recular hasta abandonar, aunque de manera discreta, su pretensión de seguir una política propia, diferente de la de Washington, al sur de su frontera.<sup>20</sup>

Problemas generados por la incapacidad del gobierno mexicano para controlar ciertas fuerzas que actuaban –y siguen actuando– al margen de la ley desembocaron en choques o diferencias peligrosas con unos Estados Unidos que consideraban que sus legítimos intereses eran afectados negativamente por la incapacidad y la corrupción de las autoridades mexicanas. Un ejemplo de este problema se tuvo durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando las actividades de abigeos y contrabandistas en la frontera despertaron la irritación de Washington. La tensión llegó al punto que el Departamento de Guerra de Estados Unidos consideró seriamente la conveniencia de ocupar temporalmente los estados mexicanos fronterizos para imponer en la zona el orden que el gobierno en la ciudad de México no quería o no podía lograr.<sup>21</sup>

En tiempos más recientes, sobre todo a partir de la llamada “Operación Intercepción”, que en 1969 puso de cabeza a la zona fronteriza norte mexicana, la “guerra contra las drogas” lanzada de manera intermitente por Estados Unidos se ha reflejado en tensiones y reclamaciones de Washington hacia México. La historia es larga y data, cuando menos, de la Segunda Guerra Mundial, pero ha sido en los últimos 35 años cuando las autoridades y el público norteamericanos han culpado a México y otros países productores y comercializadores de drogas prohibidas –marihuana, cocaína o metanfetaminas– de ser el origen de un grave problema de salud pública en Estados Unidos.<sup>22</sup> El ejército y la policía mexicanos son ahora parte de esa guerra de Washington contra las drogas en general y en particular de la lucha

<sup>20</sup> Bernardo Sepúlveda, *Doctrina y práctica de la política exterior de México, 1982-1988*, México, El Colegio de Jalisco, 1993.

<sup>21</sup> Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política exterior*, México, Hermes, 1972, pp. 150-250.

<sup>22</sup> Guadalupe González, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; Jorge Chabat, *Drug Trafficking in US-Mexican Relations: The Politics of Simulation*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

contra los siete grandes cárteles que controlan en México la producción y comercialización de esas sustancias ilegales.<sup>23</sup> Desafortunadamente, la corrupción y la imposibilidad de ganar esa batalla por el lado del combate a la oferta hacen del narcotráfico un área de tensión entre México y Estados Unidos, que puede administrarse pero que en realidad no tiene solución de fondo en un futuro previsible.<sup>24</sup>

La migración masiva de mexicanos a Estados Unidos es otro problema donde procesos internos nuestros son vistos como negativos para el interés nacional norteamericano. Desde la gran crisis económica de 1982, la economía mexicana no ha podido volver a crecer a un ritmo compatible con la demanda de empleo de un país que, debido a su estructura demográfica, requiere de la creación de poco más de un millón de nuevos puestos de trabajo para cumplir con las aspiraciones de su población económicamente activa. Esa falta estructural de empleo y el gran diferencial de los salarios entre México y su vecino del norte han provocado una enorme corriente migratoria documentada e indocumentada de mexicanos –y centroamericanos– hacia los Estados Unidos. Los cálculos actuales sugieren que anualmente se marchan a Estados Unidos entre 400 000 y 500 000 mexicanos. Esta enorme migración –la gran válvula por la que escapa la presión social mexicana– obedece en buena medida a los dictados de un mercado globalizado. Sin embargo, en Estados Unidos hay una parte de la opinión pública que ve a los trabajadores extranjeros, en particular a los mexicanos, como una amenaza a su identidad cultural y exige que se les ponga un alto construyendo grandes barreras físicas en la frontera y presionando al vecino del sur para que haga efectiva la oferta que el presidente Carlos Salinas hizo cuando se firmó el TLCAN: que a cambio del libre comercio México crearía suficientes empleos para desalentar la búsqueda de los mismos en Estados Unidos.<sup>25</sup> El problema es que la

<sup>23</sup> Esos cárteles, al inicio del siglo XXI, eran los encabezados por Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Amescua Contreras, Guzmán Palma, Osiel Cárdenas, Díaz Parada y Luis Valencia.

<sup>24</sup> Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003; Miguel Ruiz Cabañas, *Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1986.

<sup>25</sup> Carlos Alba, *op. cit.*; David Bacon, *The Children of NAFTA: Labor Wars on the US-Mexican Border*, Berkeley, Ca., University of California, 2004.



liberalización del comercio y las inversiones entre México y su vecino del norte no produjo el impulso económico pronosticado por la teoría económica neoliberal. Por otro lado, incluso si aumentara la oferta de empleos en México, la gran diferencia salarial entre el norte y el sur del Río Bravo continuará haciendo atractiva la migración.<sup>26</sup>

La guerra más reciente en que se ha involucrado Estados Unidos, y que tiene efectos en su relación con México, es la que surgió al primer plano en las prioridades norteamericanas a raíz de los espectaculares atentados que ese país sufrió en septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Se trata de la lucha contra el terrorismo de los islamistas radicales. Ese conflicto tuvo desde el inicio implicaciones para México por la necesidad norteamericana de impedir que su frontera sur, porosa como pocas, pudiera ser utilizada para que células de organizaciones terroristas como Al Qaeda se introdujeran en el país.<sup>27</sup>

La decisión de Washington de invadir Iraq en el 2003 como parte de su lucha contra el terrorismo, pretextando la existencia en ese país de armas de destrucción masiva –existencia que luego se demostró que era falsa–, ocasionó un choque diplomático entre México y Washington en el Consejo de Seguridad de la ONU. México, en su calidad de miembro no permanente de ese organismo, no se manifestó dispuesto a dar su aval a la invasión de Iraq por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña. Para México y otros países, encabezados por Francia, la invasión de Iraq no era un elemento genuino de la lucha contra el terrorismo y sí un intento de la única superpotencia para sentar las bases de su derecho a la intervención unilateral en cualquier parte del globo y al margen de Naciones Unidas.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Francisco Alba, "Continuidad y cambios de la migración a Estados Unidos", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México. Continuidad y permanencias*, México, Océano, 2003, pp. 429-449; Jorge Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Porrúa-Universidad de Zacatecas, 2003.

<sup>27</sup> Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Testimonios de un embajador*, México, Grijalbo, 2004; Leonardo Curzio, *La seguridad México-Estados Unidos: una oportunidad para coincidir*, México, UNAM-Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2006; José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 4 (octubre-diciembre de 2004), pp. 613-634.

<sup>28</sup> Véase la serie de artículos sobre el particular de Lorenzo Meyer en el diario *Reforma*, 20 de febrero, 6 y 20 de marzo, 3 y 24 de abril y 1° y 15 de mayo de 2003; Jorge A.

## La incógnita. ¿Cuál será el eje del futuro?

Toda pretensión de especificar la naturaleza de las relaciones entre México y su muy poderoso vecino del norte en el futuro inmediato depende no sólo de la persistencia o la alteración de los factores estructurales que las han determinado en el pasado y en el presente –en particular la asimetría del poder–, sino también de otro factor que hasta el momento se mantiene como un gran signo de interrogación: la sustancia del proyecto nacional mexicano.

En un pasado no muy lejano, ese conjunto de ideas e intereses que se agrupaban bajo el concepto de "nacionalismo revolucionario" era la columna vertebral de un proyecto nacional en México. En principio, ese nacionalismo, fundamentalmente defensivo, definía el interés nacional como el esfuerzo por sostener y ampliar una cierta independencia, política, económica y cultural, frente a Estados Unidos. Toda la política de industrialización mediante la sustitución de importaciones y sus costos, por ejemplo, se justificó menos por sus bondades intrínsecas y más como la mejor forma de dar una base material a la independencia relativa de México frente a su vecino del norte.

El TLCAN echó por la borda el discurso, y las políticas, del nacionalismo revolucionario. Sin embargo, aunque no de manera tan abierta como en el pasado, en la época del neoliberalismo se justificaron ciertos monopolios o trato preferencial del gobierno federal hacia varios grupos empresariales mexicanos –telefonía, televisión, cemento, entre otros– como la única manera de dar oportunidad a la burguesía nacional para mantener su presencia en el ámbito global y no quedar enteramente como mero apéndice del capital internacional, es decir, norteamericano.<sup>29</sup>

La dificultad de volver a definir el proyecto nacional mexicano reside no sólo en la debilidad de México dentro del TLCAN o en una economía que no logra tener un dinamismo que le permita enfrentar la competencia de otros países –China e India– por su "mercado na-

Shiavon, *Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

<sup>29</sup> Remonda R. Bensabat, "The Mexican Private Sector's Role in the North American Free Trade Negotiations: Implications for Business-State Relations", tesis, University of Toronto, 1995.

tural": el de Estados Unidos, sino también en la gran división política que ha aflorado en México en los dos últimos decenios. En efecto, con la superación en 2000 del autoritarismo priista, México entró de lleno en un periodo caracterizado por una agudización de las divisiones internas. En tales circunstancias, la dinámica política se desarrolla en torno a una "disputa por la nación" entre derechas e izquierdas. Esa disputa impide, al menos por ahora, que surja el consenso mínimo necesario para definir en términos operativos y de cara al siglo XXI los componentes básicos de la soberanía en las nuevas circunstancias históricas. Un ejemplo de la indefinición es la lucha en torno a qué hacer con una de las industrias símbolo del viejo nacionalismo: Petróleos Mexicanos (Pemex), que está en crisis por su incapacidad para invertir al ritmo que demandan las necesidades internas y externas de combustible. ¿Debe mantenerse el monopolio público de la industria petrolera para impedir que caiga, de nuevo, en manos del gran capital externo y de sus prioridades? ¿Se debe cambiar el régimen fiscal de Pemex para que el gasto corriente del gobierno no dependa tanto de los recursos que extrae de esta industria? ¿Deben abrirse algunas áreas a la inversión privada? ¿Cuáles y hasta qué punto? En fin, en el futuro inmediato la lucha entre los actores políticos internos en torno al proyecto nacional será, en buena medida, también la lucha por la definición de una política frente a Estados Unidos.

Sólo cuando el conflicto político e ideológico interno disminuya lo suficiente para dar paso a un cierto consenso en torno a la naturaleza del proyecto nacional será posible determinar si los ejes históricos de la relación de México con los Estados Unidos van a seguir vigentes, se van a modificar o serán sustituidos por otros.