

# La seguridad en las relaciones México-Estados Unidos. Una interpretación\*

Lorenzo Meyer

*El punto de partida.* México y los Estados Unidos han sido un problema de seguridad el uno para el otro, aunque en grados y por motivos muy distintos. Debido a la asimetría de poder que existió desde un principio entre ambos países y que se ahondó a lo largo del siglo XIX y principio del XX, la amenaza efectiva o potencial ha sido definitivamente mucho mayor para México que para los Estados Unidos.

La naturaleza de esa amenaza ha cambiado con el tiempo, y es ese cambio lo que constituye el centro de este ensayo, pero la amenaza misma no ha desaparecido, ni es realista esperar que desaparezca mientras México y Estados Unidos conserven sus características de estados nacionales y el sistema internacional mantenga a la anarquía como su naturaleza fundamental.

*El concepto de seguridad nacional.* La seguridad nacional es lo que un autor calificó de concepto problemático. Es decir, un concepto ampliamente usado pero sin una definición aceptada por todos o al menos por la mayoría de los usuarios. Para los propósitos de esta presentación, deseo usar una definición simple pero útil: la de Arnol Wolfers, aparecida en su libro *Discord and Collaboration*, (1962). La defi-

nición es la siguiente: "Security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense the absence of fear that such values will be attacked". Así pues, la búsqueda de la seguridad equivale a la búsqueda de una situación donde no se pongan en peligro los valores centrales de una sociedad. El siguiente paso lógico es definir cuáles son los valores centrales de un estado nacional en un periodo histórico determinado. Sin pretender que la lista sea completa, esos valores pueden ser los siguientes: el mantenimiento de la soberanía sobre el territorio, el control nacional sobre los procesos productivos, el mantenimiento de la autonomía en la toma de decisiones relativas a la distribución interna del poder y de la riqueza, la preservación de la identidad cultural, etcétera.

*La amenaza original: la territorial.* Históricamente, para México el primer problema de seguridad fue el fundamental y decisivo para cualquier estado nacional: el mantenimiento del control sobre su territorio. Esta amenaza a la soberanía territorial se manifestó incluso antes de que la sociedad mexicana adquiriera el estatus formal de estado nacional independiente, es decir, antes de 1821. Los presidios que España intentó crear y mantener en el norte tras la independencia de Estados Unidos, son prueba concreta del temor del gobierno de Madrid a perder el control de ese amplio territorio, poco poblado, y que

\* Texto de la conferencia sustentada en Hermosillo, Sonora, el 2 de junio de 1989, en el ciclo *Frontera Norte, Seguridad, economía, política*, organizado por El Colegio de Sonora y El Periódico Sonorense. N. de R.

eran las provincias internas de la Nueva España. Tal temor estaba enteramente justificado, y bien pronto—como resultado de la presión norteamericana y las guerras europeas— España perdió las Floridas y la Luisiana en beneficio de los Estados Unidos; fue el principio de un proceso que sólo se detendría hasta el Río Bravo.

Tras el establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, se inició la difícil convivencia entre dos sociedades separadas no sólo por el desierto, sino por dos culturas antagónicas desde, por lo menos, el siglo XVI: la católica, centralista y mestiza de México y la anglosajona, descentralizada y protestante de los recién formados Estados Unidos. Las dos jóvenes naciones también estuvieron separadas por un enorme desconocimiento mutuo.

Desde el inicio, los Estados Unidos llevaron la iniciativa debido a su mayor poderío económico: en 1800 el ingreso nacional de Estados Unidos era el doble que el de México y 45 años más tarde la diferencia había aumentado de uno a trece. A lo anterior es necesario añadir la diferencia entre un sistema político capaz de manejar hasta los años sesenta del siglo pasado sus tensiones internas y darse una estructura relativamente legítima y efectiva—el norteamericano— y otro que resultó incapaz de llegar a un acuerdo mínimo entre su clase gobernante, y que vivió un imperio efímero y una república caótica—el mexicano— que para 1845 había tenido veinticinco cambios en la jefatura del poder ejecutivo.

Desde el momento en que se presentó en 1825 el primer ministro plenipotenciario norteamericano en México, Joel Roberts Poinsett, se presentó también la propuesta de Washington de adquirir por compra, es decir pacíficamente, parte del territorio mexicano del norte: Texas. A

partir del rechazo de la propuesta norteamericana de la compraventa, el problema de la seguridad mexicana se centró en la posibilidad de perder el territorio norteño por la vía de los hechos. La presencia de los comerciantes norteamericanos en territorio mexicano, ante la falta de seguridad en México, afectó a todas las colonias extranjeras, que estaban compuestas básicamente de comerciantes, y que rápidamente acumularon reclamaciones por daños y que sirvieron de justificación a las presiones europeas y norteamericanas contra el gobierno central mexicano.

La pérdida de Texas en 1836, finalmente, tuvo lugar básicamente, aunque no exclusivamente, como resultado de la acción de fuerzas separatistas, que lo mismo actuaron en Centroamérica primero, que en Zacatecas o Yucatán después. Sin embargo, la historiografía mexicana señala la liga entre la independencia de Texas y los planes expansionistas norteamericanos surgidos mucho antes de dicha independencia—como lo demuestra, entre otras cosas, la propuesta de Poinsett— así como la ayuda en hombres y recursos que se dio en Estados Unidos a las fuerzas separatistas texanas, capitaneadas por ciudadanos norteamericanos, como el ex gobernador de Mississipi, Samuel Houston o William B. Travis.

Tras la derrota de San Jacinto, México pudo haber firmado una paz con Texas y haber alentado la definitividad del estatus de esa antigua provincia como país independiente, pero finalmente no lo hizo, justamente por la debilidad del sistema político mexicano: ningún presidente o grupo político hubiera podido hacer esa concesión al realismo político y sobrevivir a la crítica y ataque de sus enemigos. La anexión final de Texas a Estados Unidos fue precedida de intentos de conquista texanos de Nuevo México y, más tarde, de la toma

momentánea de California por la armada norteamericana. La seguridad nacional de México en relación a su integridad territorial estaba amenazada desde antes de 1846, y la guerra con Estados Unidos por la anexión de Texas sólo vino a confirmar los temores. Para entonces era claro que E. U. deseaba no sólo Texas hasta el Río Bravo, sino también California y los territorios intermedios.

La pérdida de la guerra con Estados Unidos en 1847 dejó el elemento subjetivo de la seguridad —el temor ante la dificultad de contar con la capacidad necesaria para defender frente a Estados Unidos sus valores nacionales centrales— como una constante de la visión mexicana del mundo externo que persiste hasta el día de hoy.

La presión sobre México para adquirir más territorio —la venta forzada de "La Mesilla" de 1853— y la presión posterior por parte de Estados Unidos para asegurarse el paso interoceánico en Tehuantepec a perpetuidad, así como el derecho a transitar por algún paso entre la frontera y el Golfo de California, amenazaron de nuevo la soberanía mexicana sobre su territorio. Es particularmente notable el hecho de que, en su momento, James Gadsden, el enviado norteamericano, propuso a Santa Anna no sólo la compra de territorio de La Mesilla sino toda Baja California, partes de Sonora y Chihuahua, así como Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En la época también se presentaron planes, como el que Samuel Huston propuso a sus colegas en el Senado de Washington, para llevar el proceso a su extremo: convertir a todo México en protectorado norteamericano.

El terrible conflicto interno de la sociedad norteamericana que lanzó al norte contra el sur fue un factor decisivo para impedir que la expansión territorial continuara y absorviera todo el norte mexica-

no o que se adquiriera Tehuantepec en los términos que finalmente se adquirió la zona del Canal de Panamá. Así, la seguridad mexicana se vio favorecida por una tragedia norteamericana: la destrucción momentánea de la unidad nacional del país del norte. La resistencia de varios grupos políticos a adquirir territorio ya poblado, y que pudiera significar un conflicto prolongado, o la contaminación de los valores centrales de la sociedad norteamericana, también jugó un papel importante en el respeto norteamericano a la integridad territorial de lo que restaba de México. Al concluir el periodo violento de la Revolución Mexicana, se acabaron los últimos esfuerzos de grupos norteamericanos por convencer al público de ese país, de la conveniencia, necesidad y viabilidad de expandir territorialmente a Estados Unidos a costa de su vecino del sur.

*La frontera.* Para los 1880 la distancia entre México y Estados Unidos en cuanto a poderío material, se había agrandado respecto del punto de partida. Estados Unidos había entrado de lleno en su revolución industrial y México apenas la iba a principiar. Al iniciarse el siglo XX, el PIB norteamericano equivalía a casi medio centenar de veces el de México.

Sin embargo, algo había cambiado positivamente para México. A partir de 1867 el grupo político liberal fue capaz de imponer, por primera vez, una hegemonía efectiva. Los liberales terminarían por consolidar su régimen mediante la dictadura de Porfirio Díaz. Por otro lado, la frontera norte de México se iría poblando y con ella la necesaria para Estados Unidos. La amenaza más directa a la seguridad de México provino entonces de la imposibilidad de resguardar la frontera y evitar el cruce de indios nómadas, de ladrones de ganado y de expediciones texanas de represalia con-

tra poblados mexicanos. Esta inseguridad dio pie a que el ejército norteamericano, de manera unilateral y basándose en una orden del Departamento de Guerra de 1877, violara repetidas veces la frontera mexicana en nombre de su propia seguridad, persiguiendo dentro de México a indios y abigeos. Sólo en 1880 se revocó la orden al ejército norteamericano de actuar unilateralmente en la frontera. En 1882 y hasta 1896 hubo un acuerdo que permitió el paso mutuo de tropas en persecución de indios y ladrones. Sólo la continuación del poblamiento a ambos lados de la frontera pondría fin al problema de indios y abigeos.

Pero el problema fronterizo persistió, y se volvería a caldear, y mucho, a raíz de la Revolución Mexicana. El problema que entonces se convirtió en central tenía raíces viejas: el uso del territorio texano con alta densidad de población mexicana como santuarios para los rebeldes del lado sur. Francisco I. Madero no fue el primer insurgente que hizo de E. U. su base de operaciones; en realidad, al estallar la independencia, Miguel Hidalgo planeó internarse en E. U. para reorganizar y volver a intentar la lucha. No lo logró pero otros sí lo hicieron; entre ellos el propio Porfirio Díaz en 1876, y los pasos de Díaz serían seguidos por muchos otros hasta el tercer decenio de este siglo.

Sin la base política y logística que significó la frontera con Estados Unidos, hubiera sido muy difícil para los rebeldes norteños derribar al gobierno de Díaz. Desde 1910 hasta, por lo menos, 1929, -fecha en que tuvo lugar el último levantamiento militar importante en contra del gobierno central mexicano-, por esa frontera norte pasaron hombres, armas, municiones, alimentos, etcétera, para los insurgentes mexicanos. En Estados Unidos operaron lo mismo revolucionarios maderistas que anarquistas magonistas, que contrare-

volucionarios como Bernardo Reyes o Pascual Orozco. Las leyes de neutralidad norteamericanas fueron a veces observadas con más rigor que en otras ocasiones. Y la suerte de más de un gobierno mexicano dependió en alguna medida del grado de rigor con que las autoridades norteamericanas vigilaran las actividades de los descontentos mexicanos en las zonas fronterizas.

A partir de 1929 no ha habido ningún intento serio de organizar acciones contra el gobierno mexicano desde Estados Unidos, pero el potencial de la frontera en ese sentido continúa existiendo. Por otra parte, si bien las tropas norteamericanas ya no pasan sin permiso la frontera en busca de indios de guerra o abigeos, las agencias de inteligencia o antinarcóticos norteamericanos tienen una presencia permanente en México.

*El reconocimiento.* Muy ligada al problema de la neutralidad, está la política de reconocimiento de los gobiernos. Fue el reconocimiento del gobierno de Juárez en vez del de Zuloaga por las autoridades norteamericanas lo que le permitió al primero pedir la intervención de la armada norteamericana para capturar dos buques de guerra de los conservadores —se les acusó de piratería— con lo cual se frustró el intento del general Miguel Miramón de atacar Veracruz por tierra y mar y capturar lo que entonces era el último reducto militar de los liberales.

Porfirio Díaz experimentó en carne propia el empleo del arma del no reconocimiento de su gobierno por parte del norteamericano en 1877, para presionarle a aceptar varias demandas norteamericanas en esos años relacionadas con el pago de las reclamaciones y la seguridad de la frontera. Ya en el siglo XX, la falta de reconocimiento del gobierno militar de Vic-

toriano Huerta por parte de Woodrow Wilson fue un instrumento de presión política muy importante que contribuyó a minar la legitimidad de su gobierno militar y acelerar el triunfo de sus enemigos revolucionarios. De nueva cuenta, la ausencia de reconocimiento diplomático en el caso de Alvaro Obregón, terminó por forzar al caudillo sonorense a firmar en 1923 con los representantes del presidente norteamericano el acuerdo de Bucareli, documento que pretendió restringir el carácter radical de las reformas contenidas en la Constitución de 1917, pero que en cambio obtuvo para Obregón el reconocimiento diplomático e impidió efectivamente que sus enemigos —los delahuertistas— encontraran apoyo en Washington.

*La penetración económica.* Este temor surgió, realmente, con posterioridad a los dos anteriores. Es un fenómeno de fines del siglo XIX, y es resultado de la gran presencia económica norteamericana en los sectores modernos de la economía de ese periodo: los ferrocarriles y la minería, y posteriormente el petróleo. El temor está teóricamente expresado en un libro de la época publicado por don Andrés Molina Henríquez, *Los grandes problemas nacionales*, en donde, en función de su poder, se colocaba a la élite política mexicana en un lugar inferior al de la élite económica extranjera y la norteamericana se encontraba como dominante. En la práctica, el temor a la dominación económica del capital norteamericano se expresó en el trato preferencial que Porfirio Díaz dio a los capitales británicos o en la nacionalización de los ferrocarriles a través de la creación de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Durante la Revolución, el tema de la dominación económica se centró en la lucha por la nacionalización del petróleo, en el establecimiento de prohibición de cual-

quier propiedad extranjera a lo largo de la frontera y del litoral, así como en la prohibición de que esas mismas personas o empresas adquirieran propiedades rurales, y en la insistencia del gobierno mexicano en que los empresarios extranjeros se sometieran a los principios de la llamada "cláusula Calvo", que les obligaba a renunciar a la protección de sus gobiernos en lo que se refería a su calidad de propietarios.

La ley sobre inversiones extranjeras elaborada en el período postrevolucionario, es otro indicador del temor de la élite mexicana de perder el control de la economía como resultado de la creciente presencia de la inversión externa directa, (que en este momento es de 20 mil millones de dólares, y donde las dos terceras partes de la misma están en manos norteamericanas). Por otro lado, el fracaso del modelo económico vigente desde 1940 a 1982, ha llevado a alterar notablemente la legislación sobre inversión extranjera con el fin de facilitar su ingreso. Sin embargo, se mantienen las áreas en que sólo el capital nacional puede operar: petróleo, petroquímica básica, electricidad, transporte, banca, seguros, radio, televisión, etcétera.

*La intervención en los procesos políticos internos.* Uno de los principios básicos de la política exterior mexicana ha sido el llamado de no intervención, alrededor del cual giran otros, como la igualdad jurídica de los estados o la solución pacífica de las controversias. La defensa sistemática de este principio es básicamente el resultado de la experiencia de México en su relación con los Estados Unidos.

El problema de la intervención norteamericana en los asuntos internos de México adquirió preeminencia a raíz de la Revolución Mexicana, "pero se inició muy temprano", con la abierta participación del ministro norteamericano Ponsett en

la formación de la logia masónica de los yorkinos, que funcionó como un protopartido en la década de 1820 y que agrupó a los dirigentes liberales y federalistas para confrontar a los conservadores y centralistas. El levantamiento del bloque naval en 1846 para dejar entrar a Santa Anna, que estaba exiliado en La Habana, y volver al poder, es otro ejemplo de intervención norteamericana en los procesos políticos internos en el siglo XIX, igualmente el auxilio prestado a Juárez para impedir su derrota en Veracruz, al cual ya se hizo referencia, o para enfrentarse al imperio encabezado por Maximiliano.

Pese a lo señalado en el párrafo anterior, resulta que los casos más claros de intervención en la formulación de decisiones relacionadas con la distribución interna del poder, se presentan con la Revolución Mexicana: la intervención del embajador norteamericano exigiendo la renuncia de Madero a principios de 1913 y, luego, su participación en la conspiración que desembocó en el golpe militar y el asesinato del presidente Madero. Y la lista sigue: la exigencia del presidente Wilson a Huerta de celebrar elecciones sin que éste se presentara como candidato, el levantamiento del embargo sobre la venta de armas a los revolucionarios carrancistas y la invasión de Veracruz para acabar con el gobierno militar de Huerta, al que apenas un año antes el embajador del presidente Taft se había empeñado en auxiliar. A partir del acuerdo Calles-Morrow de 1927, los Estados Unidos no han vuelto a emplear medios violentos o amenazas para favorecer a una facción política sobre otra, sino que han preferido medios muy discretos y generalmente en apoyo del gobierno, como fue la presencia del vicepresidente norteamericano en la toma de posesión del general Manuel Avila Camacho en diciembre de 1940, justo cuando el al-

mazanismo era aún un rival serio del nuevo presidente. Otro ejemplo fue la suspensión de la presión para lograr el retorno de la empresas petroleras en 1945 para evitar que una reacción nacionalista obstaculizara el ascenso de Miguel Alemán —el candidato deseado por los norteamericanos a la presidencia— etcétera. La falta de acceso a los archivos nos impide asegurar cuáles fueron las nuevas acciones en este sentido, pero se puede señalar que, dado el carácter estratégico de México para los Estados Unidos, esas acciones no han cesado; la última de la serie sería el apoyo al gobierno de Carlos Salinas en su negociación con los bancos privados internacionales para disminuir el peso de la deuda externa.

Conviene subrayar la posibilidad de que no todas las acciones tendientes a tener un impacto en la vida política interna mexicana desde 1927 hayan sido en apoyo del poder establecido. Quizá la campaña desatada en la prensa y el Congreso norteamericanos contra el gobierno mexicano a partir de 1985 acusándolo de corrupción y fraude electoral, fuese alentada por ciertas agencias norteamericanas de inteligencia.

*Conclusión.* La seguridad de México como nación se vio amenazada en el siglo XIX por la acción tanto de potencias europeas como de los Estados Unidos, pero a partir del siglo XX, y concretamente desde el fin de la Primera Guerra Mundial, la fuente de inseguridad se ha reducido a un solo país: los Estados Unidos.

La lista de las áreas de inseguridad se mantiene invariable desde su origen, aunque sus expresiones han cambiado a lo largo del tiempo. Ahora, por ejemplo, los dirigentes mexicanos ya no temen por la integridad territorial del país en el sentido de una nueva pérdida como resultado de

un conquista militar (aunque la gran concentración física de intereses industriales y turísticos en estados fronterizos como Baja California, podrían volver a despertar viejos fantasmas). En el caso del control del flujo fronterizo, el conflicto que produce el contrabando de drogas o el paso de migrantes no documentados, mantiene el tema en la agenda. El reconocimiento diplomático sigue siendo un arma potencial en el caso de un cambio violento de gobierno, situación que si bien hoy parece improbable no se puede descontar del todo. La

penetración económica es una situación enteramente presente y que amenaza con agudizarse por el incremento enorme de la deuda externa mexicana y la paulatina integración mexicana a un sistema económico de la América del Norte. Finalmente y, desde luego, la intervención en los procesos políticos internos continúa, aunque de manera relativamente discreta, mediante un apoyo económico y político de Washington al gobierno mexicano en una coyuntura en que su legitimidad interna y viabilidad económica se encuentran en entredicho.