

---

# El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la seguridad política nacional

---

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez\*

---

## La seguridad nacional de México y el Tratado de Libre Comercio

### *Consideraciones generales*

Uno de los elementos constantes y presentes en relación con la seguridad nacional es la soberanía nacional. Bien sabemos que los significados de dicho concepto son múltiples, y que con frecuencia gobierno y sociedad civil (las élites) en aras de la conservación y defensa de dicha soberanía han diseñado y aplicado políticas económicas, políticas-políticas y políticas sociales acordes con el momento histórico, con las necesidades internas o formas de protección de los intereses de esas élites del momento hasta los intereses de la "supuesta totalidad" de la nación, así como la integridad territorial.

Tal situación, para no irnos muy lejos, la pudimos observar con claridad durante la época del Estado Benefactor-Interventor y de economía hacia adentro o protegida, donde abundó un nacionalismo de variadas conceptualizaciones, las cuales funcionaron para la defensa de los intereses llamados nacionales del proyecto llamado nacional del momento y de la élite del momento.

Por otra parte, a nivel internacional la crisis económica, las revoluciones tecnológicas, la interna-

cionalización del capital y del trabajo, etcétera, trajeron como consecuencia el globalismo de la producción, de la distribución y del consumo, cuyas dos principales consecuencias son las nuevas integraciones regionales y comerciales y las interdependencias. Ante estos fenómenos que rebasaron los márgenes de los problemas internos no resueltos todavía de las naciones en desarrollo, éstas tuvieron que cambiar de estrategias para resolverlos y al mismo tiempo caminar al unísono con dichos fenómenos, constituidos ya como tendencias creadas por los países desarrollados. Es aquí donde la soberanía tradicional, de la supuesta autarquía más retórica que real, empieza a cobrar conciencia en el discurso político, en las regulaciones y en la toma de decisiones. La soberanía territorial, marítima o espacial, no es o era el problema, sino la soberanía económica-política por la dependencia estructural existente por décadas, ya por los modelos económicos de desarrollo aplicados o por lo imponente de los negocios de los países del Primer Mundo.

"La Soberanía se identifica ahora con una economía fuerte y con un proceso de desarrollo equitativo en lugar de referirse exclusivamente a un concepto territorial".<sup>1</sup>

Lo anterior no significa que la soberanía como elemento de la seguridad nacional haya desaparecido del Estado mexicano, sino solamente adquiere otra forma según las condiciones y los intereses

\* Investigador del Programa de Estudios de Economía Internacional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Profesor de Asignatura de la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS-UNAM.

<sup>1</sup> Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992, p. 99.

nacionales en convergencia con los movimientos y cambios internacionales.

Ahora, otras áreas de seguridad nacional son contempladas, como la seguridad económica, comercial, financiera, en lo interno y externo y poder defenderlas del exterior, en este caso del comercio libre, mediante nuevas reglas, nuevos mecanismos y nuevo poder; pues todo lo anterior ha sido rebasado por los niveles de problemas internos y por los niveles de los fenómenos internacionales, como lo son hoy los bloques regionales y comerciales en la globalización y por lo cual se abren nuevas necesidades nacionales que son las que marcan ahora los intereses nacionales. México ante la inserción al bloque norteamericano *de jure*, a través del Tratado de Libre Comercio, requiere de otra estructura interna económica, política y social para hacer frente a esa nueva realidad, de aquí la relación de seguridad nacional y el Tratado. Los gobiernos continuamente entran en negociaciones comerciales, políticas, militares y de todo tipo con el objeto de lograr avanzar en su interés nacional. En esas negociaciones los gobiernos libremente, soberanamente, aceptan restringir sus facultades en aras de alcanzar esos beneficios. Nunca ceden soberanía, sólo aceptan restringir, por un periodo definido, su libertad absoluta a cambio de concesiones similares de otros gobiernos. Para México la cuestión de la soberanía tiene dos dimensiones que deben de ser igualmente consideradas. Como todas las demás naciones del mundo, el país y su gobierno han perdido la capacidad absoluta de regir sobre su destino: las decisiones que soberanamente tome el país van a facilitar o a dificultar su desarrollo, o a crear las condiciones para que éste sea posible, pero ya no es factible un control absoluto sobre todos los procesos económicos, políticos y sociales. El Tratado que se firmó constituye un reconocimiento cabal de que existe un proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, lo que permite aprovechar sus beneficios y tratar de moderar sus costos: éste es, precisamente el cambio de concepción que ha tenido lugar en la relación con Estados Unidos. Puesto de otra manera, la frontera es una fuente de oportunidades y no sólo de problemas.

Por otra parte, al crearse las condiciones económicas para que México prospere y para que supuestamente su población mejore sus niveles de vida, el país va a adquirir nuevas perspectivas de desarrollo.

En este sentido la soberanía implica tomar las decisiones necesarias para lograr tal desarrollo.

...Nación tras nación en el mundo han venido optando por la apertura y por una mayor interdependencia económica como vehículos de desarrollo. Ninguno lo ha hecho porque quiera perder soberanía, sino porque busca lograr el desarrollo. Con el Tratado, México se pone a la vanguardia del proceso sin que ello entrañe la pérdida de su soberanía. [...] Todo como un esfuerzo por garantizar la soberanía nacional, el desarrollo económico de país y el bienestar de sus habitantes.<sup>2</sup>

Queda claro, pues, que la soberanía hoy más que nunca adquiere la dimensión de lo económico, comercial y su estrecha relación con el desarrollo nacional; sin embargo, la vulnerabilidad que posee la nación en sí con respecto a las otras partes (naciones) del Tratado por la asimetría misma, la dependencia tradicional y los desajustes económicos estructurales, se hace necesario tratar de moderar los costos y evitar mayores problemas; es aquí donde en forma justa entra el concepto y realidad de seguridad nacional, que vale la pena un esfuerzo mayor para su comprensión en sus elementos, objetivos y fines.

La seguridad nacional está relacionada con la política exterior por cuanto aquélla es un instrumento necesario de esta última; de igual manera el Tratado tiene que ver con la política exterior de México, porque desde que se definió que toda política externa o negociación que el Ejecutivo lleve a cabo en el exterior, sea negociación diplomática, política, económica, comercial, etcétera, es política exterior. Por otra parte

Muchos de los cambios que ha experimentado el país en los últimos años se reflejan en la política exterior. El solo hecho de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos entraña un viraje radical respecto a la política exterior, que se había caracterizado por un virtual, aunque retórico enfrentamiento permanente con nuestro vecino. [...] Si México quiere pertenecer al mundo occidental tiene

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 283-286.

que participar en todos sus ámbitos, aunque con las modalidades y los matices que el país adopte, tal y como hicieron otras tantas naciones. [...] En segundo lugar, y mucho más importante, una vez ratificado el Tratado, éste va a implicar límites no sólo para México sino también para Estados Unidos. Ese es precisamente el propósito del Tratado: las dos partes acuerdan limitar su libertad de interferir o afectar al otro. Paradójicamente, México tiene que adquirir garantías para su independencia muy superiores a las que tenía en el pasado.<sup>3</sup>

Pues bien, en este juego de cambio de política exterior de México hacia Estados Unidos y las limitaciones a la relativa soberanía, el acuerdo de limitación de interferir y de afectar a los intereses del otro, es que se hace necesario profundizar y comprender cuáles serían las limitaciones, las afectaciones y los costos que México aceptaría o en todo caso saber las partes vulnerables, y por lo tanto cuáles serían las nuevas y máximas garantías que tendría que adquirir o crear por razón del Tratado, para su seguridad nacional dentro de la mundialización, que

está repleta de riesgos y confrontaciones que las naciones intentan enfrentar por medio de una conformación irregular de áreas multinacionales. Estos dispositivos transnacionales regulados por los Estados, pueden funcionar como resortes de crecimiento económico, contextos para una regulación segmentada de los intercambios básicos y como colchones para amortiguar los choques provenientes del exterior.<sup>4</sup>

Es en estos términos donde se ubica la seguridad nacional mexicana, entendida ésta como la defensa de aquellos elementos nacionales económicos, políticos y sociales que aparecen a primera vista como vulnerables; como el fortalecimiento de aquellos otros que son la esencia de la nación mexicana, o la modificación de aquellos otros que por estar obsoletos o no estar adecuados a las realidades de mun-

dialización o globalización y particularmente al Tratado y así de esta manera tolerar los riesgos, los choques del exterior.

El camino hacia la constitución de bloques internacionales expresa el doble deseo de participar en las relaciones económicas mundiales con una intensidad creciente, pero también de hacerlo a través de mecanismos supranacionales de protección conjunta. Hay pues una tensión obvia entre las fuerzas y las tendencias de regionalización y las de la globalización; ambas pueden expresar necesidades económicas y comerciales básicas comunes, pero también demuestran tensiones y contradicciones de complicada y larga resolución.

La búsqueda de alianzas y nuevas articulaciones supranacionales que ayuden a transitar los espacios desconocidos que pueden llevar a un nuevo multilateralismo comercial y económico, está a la orden del día. No es fácil imaginar, mucho menos racionalizar, una especie de reversión mundial hacia fortalezas económicas bien constituidas y separadas del resto del sistema internacional. Pero las idas y venidas de la negociación entre los países, junto con las iniciativas regionalizadoras en Asia, Europa y Norteamérica, ponen de manifiesto la incapacidad de las instituciones internacionales existentes para regular las funciones de un cuerpo económico mundial cada vez más extenso y complicado.<sup>5</sup>

Diferentes enfoques sobre política exterior existen y destacan aquellos que la definen de la siguiente manera:

La actividad de cualquier Estado que debe atender y salvaguardar la seguridad nacional y los intereses nacionales económicos, ideológicos, etcétera. La política exterior de México comprende el conjunto de ideas, conocimientos y estudios sobre la forma en que elabora aquella y los pasos que se deben seguir para lograr los objetivos nacionales. La política exterior es el conjunto de acciones e interacciones que los actores de las relaciones internacionales (Estados) llevan a cabo para satisfacer sus necesidades, intereses y objetivos nacionales.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Idem*, p. 101.

<sup>4</sup> Rolando Cordera Campos, "México ante el cambio del mundo", *Etcétera*, 11 de febrero de 1993, p. 14.

<sup>5</sup> Rolando Cordera Campos, "México ante el cambio del mundo", *Etcétera*, 11 de febrero de 1993, pp. 14-15; a su vez véase Norman Fielege, "Europa en 1992", *Perspectivas Económicas*, núm. 4, 1989.

<sup>6</sup> El autor.

En todas las definiciones que se han interpretado subyace una fuerte dosis de realismo político donde todavía el factor estatista se privilegia; en tal sentido y aunque ahora se presentan en el escenario internacional los Bloques Regionales y Comerciales, donde el compromiso crece en cantidad geográfica, en intensidad comercial y en extensión política, aun así la realidad estatista se amplía y se conserva ahora en macroestado, por lo cual es válida cualquier definición de las arriba mencionadas, que contienen elementos como interés nacional, objetivo nacional y por ende seguridad nacional. El Estado finalmente deja de contraponerse al mercado, porque su confrontación y conjunción de elementos de su contradicción y reunidos por la dialéctica, el poder político absoluto del Estado se relativiza en el mercado y el mercado se absolutiza en el Estado, así el poder político se une a la economía, el poder político se internacionaliza y la economía se politiza para finalmente jugar a la soberanía y a la internacionalización, a la apertura y a la cerrazón, porque la unidad del Estado se diversifica, y la pluralidad del mercado se unifica en el Estado, por esto hoy se da el Estado internacional.\*

La opinión gubernamental es:

El Estado mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento histórico de grandes transformaciones a nivel mundial y nacional. El contexto al que debemos enfrentarnos reclama claridad en los objetivos y en la manera más apropiada para llevarlo a cabo. Obliga a emprender con respeto a lo que identifica, sin titubeos pero con prudencia los cambios que se requieran para garantizar la mejor defensa frente al mundo de nuestras aspiraciones como sociedad.

Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.<sup>7</sup>

\* Reflexiones del autor, cuyos resultados se publicarán próximamente.

<sup>7</sup> Objetivos de la Acción Internacional de México en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, SRE.

Por otra parte, del análisis y del cuestionamiento que se hace de la contradicción entre la subsistencia del Estado mexicano al igual que la de sus homólogos, Estados Unidos y Canadá y la formación del Bloque Norteamericano, encontramos que hay ciertos elementos que tradicionalmente se consideraban como autónomos y nacionalistas, pero en la interdependencia, la existencia de la soberanía nacional se vuelve relativa; en la integración la soberanía relativa se convierte en compartida, ya que un tratado obliga nacional e internacionalmente y por ende impacta y afecta en lo interno de un Estado, principalmente lo político-económico; dos caras de una misma realidad. Al ser afectados estos aspectos, según el grado, el Estado se ve en la necesidad de proyectarse de otra manera en el exterior, esto es lo que llamamos proyección de la política exterior hacia el Bloque Norteamericano. Por esas razones podemos percibir cómo el grupo en el poder en México lleva a cabo cambios internamente en lo económico, la llamada reestructuración, y ajustes económicos, la llamada "Reforma del Estado", la refundación del partido en el poder, etcétera.

En lo exterior se cambian las estrategias, los mecanismos y las tendencias. Estos cambios conjuntados, tanto internos como externos, caen dentro de una nueva visión del mundo, responden a la configuración geopolítica que el mundo está teniendo conceptualizada como globalización y mundialización, que los gobiernos de los países de menor desarrollo están teniendo y tratando de aplicar a través de otras políticas-políticas y políticas económicas.

En política exterior se expresan las motivaciones que no sólo nacen de lo interno, sino ahora la globalización empuja a las naciones a reestructurarse internamente y de acuerdo a ello proyectarse al exterior; está llegando el momento de dejar de dividir y contradecir el ejercicio del poder de un Estado en lo interno con respecto a lo externo. "Por primera vez, la demanda política por pluralismo encuentra su eco económico".<sup>8</sup>

El "mercado libre" es el real motivo que ahora marca el paso de las relaciones entre los bloques, conformados por naciones, de aquí que las integraciones sean la forma del nuevo ejercicio de poder

<sup>8</sup> Rolando Cordera Campos, "México ante el cambio del mundo", *Etcétera*, 11 de febrero de 1993, p. 14.

internacional, sea la nueva competencia y apunte las nuevas normas jurídicas internacionales.

El Tratado de Libre Comercio, a partir de las líneas anteriores, marca y representa para México su nuevo derecho económico interno, así como el derecho internacional (regional) al cual ajustarse; de aquí que las modificaciones que internamente se hagan o se estén haciendo responden más al ajuste que México realiza en aras al Tratado, y es aquí donde aparecen las múltiples cuestiones que se resumen: México ha cedido (cambiado) gran parte de su ser nacional en aras del Tratado, ya para ajustar su vida interna a los requerimientos implícitos del mismo, particularmente al "mercado" y la economía hacia afuera, ya para amortiguar o prevenir al menos los efectos que trae consigo.

El Tratado de Libre Comercio contiene de entrada dos significados y una contradicción; lo primero se explica como la regionalización y mundialización de los asuntos que anteriormente eran exclusividad de las naciones, tal es el caso de su derecho inalienable a la autodeterminación y con ello su derecho político y económico como esferas soberanas; lo segundo, es precisamente que con el Tratado cada nación, al menos de la región de Norteamérica, se trilateraliza y como tal crea compromisos comunes reales y formales, bloquizándose y cerrándose entre sí, contrario a la existencia de la nación tradicional; esto lo pueden ejemplificar las palabras del representante de la Comunidad Económica en México, cuando expresó: "Existe el riesgo de que el Tratado Trilateral de Libre Comercio se constituya en un bloque cerrado".<sup>9</sup> Por otra parte, el Tratado tiene diferentes significados para las partes (Estados) integrantes. Para Estados Unidos significa su seguridad nacional, dentro de las nuevas áreas como son el narcotráfico internacional y ahora el área económica, comercial y financiera, sobre todo en la competencia con otros bloques comerciales; Clinton, presidente de EE.UU., expresó

[...] que el comercio internacional es un elemento prioritario para la seguridad nacional de Estados Unidos y refrendó su intención de ratificar el Tratado de Libre Comercio [...] y enumeró los cinco principios de la agenda de

<sup>9</sup> J. Lecomte, "Riesgo de que el TLC se constituya en un bloque cerrado", *Excelsior*, 9 de marzo de 1993, p. 3-A.

la Unión Americana en la economía global. El plan busca promover nuevas inversiones productivas y la reducción del creciente déficit fiscal. Además, la política comercial como parte de la agenda de seguridad incluirá una captación de productos extranjeros siempre y cuando las exportaciones reciban términos iguales en los otros países.<sup>10</sup> Para Estados Unidos el TLC significa su seguridad nacional, pero también hay que aceptar que por lo que respecta a Estados Unidos, "la seguridad nacional" son los "negocios", y "los negocios son la seguridad nacional". Tal desmitificación es bienvenida en toda discusión sobre el TLC.<sup>11</sup>

En cambio, para México, el TLC, significa un mecanismo comercial para entrar a la competitividad internacional, una estrategia de política económica exterior para subsistir como nación:

Una estrategia de desarrollo nacional basada en el comercio exterior implica una mayor integración internacional, lo cual necesariamente sugiere que la región de la frontera norte, como zona netamente exportadora y con ventajas de ubicación para esas actividades, incrementaría su integración al exterior. Si anteriormente no se logró integrarla al resto de la economía nacional, ahora va a ser más difícil; es probable que el resultado se precise al contrario, es decir, una mayor integración del resto de la economía nacional a la región de la frontera norte.<sup>12</sup>

Pero aquí de nuevo se hace presente un cuestionamiento con múltiples variables.

<sup>10</sup> "[...] El TLC contribuirá para que EE.UU. asuma el liderazgo mundial", aseguró Clinton, "TLC por Seguridad Nacional, Clinton", *El Financiero*, 27 de febrero de 1993, p. 3.

<sup>11</sup> Véase: Jhon Saxe Fernández, "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, México, Siglo XXI, 1991, p. 95.

<sup>12</sup> Véase Mario Herrera Ramos, "La integración como objetivo de los planes de desarrollo de la frontera norte", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 426-427. También de Adolfo Aguilar Zinser, "México y Estados Unidos hacia el año 2000: integración silenciosa o alianza concertada", en Pablo González Casanova (coord.) *México hacia el 2000*, Nueva Sociedad, UNITAR/PROFAL-FNUAP, México, 1989, pp. 57-89.

La incorporación de la economía mexicana a la estadounidense se auspicia, además, porque según SECOFI, "la complementariedad" en la producción compartida en diversos renglones industriales donde la unión de la competitividad mexicana y la estadounidense permitirá ganar el mercado internacional.<sup>13</sup>

Dos políticas exteriores se enfrentan y quieren converger: la política exterior de Estados Unidos, que con frecuencia es unilateral no ajustándose a los compromisos multilaterales contraídos; y la política exterior de México, que es diplomática y de negociación; en este sentido y dada la contradicción de ambas políticas en todos los órdenes, se puede ejemplificar lo anterior con el conflicto comercial acerero entre EE.UU. y México una vez ya firmado el TLC, donde el primero impuso unilateralmente mayores aranceles al acero mexicano, fuera de todo compromiso con el GATT.<sup>14</sup> Aquí nos encontramos como Estados Unidos a un paso y ya casi en pleno estudio por parte de los respectivos congresos de ambas naciones para la ratificación del TLC, presenta en su política comercial un ejercicio autónomo bajo el supuesto de proteger a sus productores nacionales, con lo cual anuncia con hechos una vez más el abandono de sus compromisos multilaterales, como podría suceder en el caso del compromiso trilateral; de aquí que la realidad más que el concepto de seguridad nacional como fórmula para prevenir, contrarrestar, amortiguar, defender, etcétera, por parte de México de las nuevas realidades que se avecinan con y por el TLC, es una obligación que no puede quedar solamente explicitada en el documento del Tratado mismo como nueva fórmula política-jurídica mexicana, y como una total desregulación.

Hasta los tres primeros meses de 1993

ante el Senado de la República, el secretario de Comercio y Fomento Industrial, informó en 7 ocasiones; lo propio hizo la Cámara de Diputados. De la misma forma ha participado en un sinnúmero de foros sobre el TLC y ha informa-

do a las diversas instancias que han requerido se les entere sobre el particular. De igual manera se editaron diversos estudios sobre el tema, como el *ABC del TLC*, con tiraje de 600 mil ejemplares, y la edición de trabajos monográficos, sobre 23 temas con un tiraje de 450 mil ejemplares y una reedición similar. La presentación de información sobre el TLC, en los medios escritos mexicanos, fue constante a lo largo del proceso de negociación. De él se publicaron, hasta el día de la firma, 10 386 notas, 1 575 artículos, 2 006 columnas y 956 editoriales, que hacen un total de 14 mil 923 piezas periodísticas; en cuanto a la viabilidad del acuerdo comercial, son muchos los estudios que la avalan, el más reciente, publicado por el Instituto de Economía Internacional de la Ciudad de Washington, donde los investigadores Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, analizan sus perspectivas para los tres países de América del Norte y concluyen que los tres países saldrán beneficiados [...] La trascendencia del TLC rebasa la importancia de un acuerdo de voluntades personales, constituye un aspecto de gran conveniencia para los intereses regionales, y aún de supervivencia económica de América del Norte, en la medida que le permita incrementar su competitividad comercial, en el mundo actual caracterizado por la formación de fuertes bloques económicos.<sup>15</sup>

Hasta aquí la cita ratifica no sólo la imponente fuerza de imagen escrita, creada alrededor del TLC, sino además aparece el otro y nuevo concepto "intereses regionales" trascendiendo "el interés nacional", por la edad y tiempo de las consignas políticas-económicas en que vivimos, como dice Julio Anguita (parafraseándolo).<sup>16</sup>

<sup>13</sup> "Ratificación puntual: las pautas del TLC", *Excelsior*, sección financiera, 9 de marzo de 1993, p. 4-F.

<sup>16</sup> "El problema es que somos presos de la edad de las consignas, Goebbels hubiera hecho su agosto en esta sociedad. Los medios de comunicación masivos están haciendo algo terrorífico. Están acabando con la capacidad de memoria y de proceso que hay en todo ser humano. Y lo están sustituyendo por fotos fijas, aniquilando la memoria [...] Lo que pasa es que todos los pueblos tienen un despertar; y cuando despiertan hacen pagar muy caro a quien los engañó [...] Creo que los hombres que firmaron el tratado de Maastricht (en este caso el tratado de Norteamérica), fueron presas de la ilusión, de la quimera. Se creyeron aquella y se olvidaron en su análisis de que existen todavía poderes económicos, intereses económicos, culturas distintas. Se olvi-

<sup>13</sup> Jhon Saxe Fernández, *op. cit.*, pp. 101-102. A su vez véase Dolia Estévez, "Al presidente Bush no le disgusta como se conducen las elecciones en México", entrevista con Alan Stoga, *El Financiero*, 3 de julio de 1990, p. 39.

<sup>14</sup> Véase "Al GATT, la imposición de más aranceles al acero en EU", *Excelsior*, 9 de marzo de 1993, p. 1-A.

Los intereses económicos de EE.UU. y México, aun con Tratado, siguen siendo diferentes, unificados por el mercado "libre" dentro de la regionalización como parte de la globalización que los "grandes negocios" del capital han creado en el mundo. Por esto cabe aceptar la hipótesis de la integración de México a Estados Unidos.

Por ejemplo, cuando los documentos mencionan "una mejor integración de México a la economía mundial" es necesario entender que se trata de una virtual "incorporación" a Estados Unidos, y no sólo en lo económico. Esto es así por la colindancia geográfica y muy alto grado de dependencia y concentración de nuestros flujos comerciales, financieros, de inversión y migratorios en Estados Unidos. Pero ello siempre ha existido. Lo nuevo ocurre por la convergencia, de 1982 en adelante, de dos tendencias en este proceso de "integración";<sup>17</sup> integración que implica que "algunos espacios geográficos del territorio nacional sean más propensos a los intereses del socio, arreglando leyes internas para la integración de los capitales nacionales con los internacionales e insertándose a economías más desarrolladas a través de bloques y grandes mercados comunes, en este caso el norteamericano, pues para allá vamos."<sup>18</sup>

Vistas así las cosas, es indudable que el Estado mexicano, al insertarse a una realidad internacional, tiene que romper con actitudes ortodoxas y con posturas tradicionales por la fuerza de los inminentes y constantes cambios internacionales, particularmente al pasar a formar parte del bloque norteamericano. Es aquí donde se presentan una serie de interrogantes para México, qué compromisos se adquieren, qué obligaciones, qué cesiones representa, etcétera.

daron de la realidad y se metieron en el laboratorio como sucede con tanto parlamentario que no se topa con la realidad hasta que se enfrenta a una moción de censura...". "Maastricht no evitará la guerra: Julio Anguita", *Excelsior*, 9 de marzo de 1993, p. 28-A (el subrayado es mío).

<sup>17</sup> Jhon Saxe Fernández, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>18</sup> Véase Paulino Ernesto Arellanes Jiménez, "Crisis de la convergencia y la alternativa en la crisis", *Este mes*, año 7, núm. 34, México, Universidad de las Américas, Puebla, 1990.

### Consideraciones particulares

De acuerdo al derecho mexicano y la Constitución de la República, artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado, se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.<sup>19</sup>

Según lo anterior existe un doble significado de este artículo, uno jurídico y otro político, los cuales contienen la obligatoriedad de un país al cumplir en el caso de un tratado internacional ya comercial, ya político o de otra índole; compromete al gobierno y a la sociedad, porque ambos son partes constitutivas del Estado. También las partes firmantes del tratado se comprometen a cumplirlo, especialmente por México, ya que un tratado celebrado por el Ejecutivo y aprobado o ratificado por el Senado formará parte de las leyes de los mexicanos y que estos mismos están obligados de aceptar y cumplir, siempre y cuando ese tratado esté de acuerdo a la Constitución Mexicana. Hasta aquí es muy clara la idea que prevalece en la máxima ley, de manera que en una primera instancia el TLC en tanto esté firmado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado (hasta agosto de 1993 todavía no había sido ratificado en México, aunque ya habían sido negociados los acuerdos paralelos), será ley para la sociedad civil y gobiernos mexicanos. Pero aquí es donde precisamente entran los cuestionamientos y la relación del Tratado y la seguridad nacional, tal como se concibió y se trató en líneas arriba, porque aún mucho antes de ser ley formal, ya se presenta como fuente, base y *de facto* el nuevo derecho económico interno e internacional de México, que dentro de la globalización e integración regional, el criterio internacional jurídico-político se impone al criterio nacional como los hechos lo demuestran.

<sup>19</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley sobre el Estado y la Bandera y el Himno nacionales*, 3a. ed., México, Editorial Pac, 1992, pp. 144-145.

Si Canadá tuvo que modificar 27 leyes nacionales, México cuántas tiene que modificar. Si bien es cierto que muchas de las normas que se modifican lo hacen para ajustarse al Tratado o bien para resguardarse de los efectos del mismo, no se puede negar que los movimientos desregulatorios por parte del gobierno mexicano empiezan mucho antes de la negociación misma del Tratado, como parte de un liberalismo económico renovado (neoliberalismo); sin embargo, es durante y después de la negociación cuando se acrecientan los cambios que caen en dos áreas específicas, como partes de un todo: la reestructuración económica y la reforma del Estado. La desregulación llevada a cabo se puede interpretar en tres sentidos: como necesidad de cambiar leyes y reglas para adaptarse a los cambios internacionales, crear leyes cuya inexistencia dejaba un vacío para la apertura y el nuevo modelo de desarrollo adoptado, y finalmente fortalecer aquellas reglas que pudieran ser la base para el cambio. Pero ya sea modificar, crear o fortalecer, es un hecho que México desreguló unilateralmente y con frecuencia bajo las presiones de los acreedores, del socio del Norte y de las tendencias internacionales del momento.

Pero una cosa se ha obviado en todo ese proceso y más ahora con el Tratado, y que Canadá y México son los que se han adaptado al bloque norteamericano, donde la parte y socio mayor no ha modificado hasta el momento ninguna ley o norma interna; al contrario, ha condicionado su compromiso trilateral al nivel y grado de modificación que sus otros socios lleven a cabo, tal es el caso de los acuerdos paralelos negociados, después de que se inauguró nuevo gobierno en la Casa Blanca y tal es el caso de México, que hasta antes de la ratificación ya había modificado gran parte de sus leyes reglamentarias bajo el supuesto de no tocar a las leyes fundamentales de la Constitución.

Si seguridad nacional es la defensa de los intereses nacionales, el resguardo del territorio y la soberanía nacional, y por interés nacional debe entenderse la satisfacción de las necesidades nacionales, la pregunta que aparece es, hasta qué punto las modificaciones responden a los intereses nacionales y no de grupo, hasta qué punto las modificaciones son cortoplacistas y no de largo plazo.

Tratando de conjuntar el significado político del Tratado con el significado de subsistencia de una nación en su más amplio contexto, de poder autóno-

mo, de sociedad plural y de patrimonio nacional, aparece el concepto y realidad de seguridad nacional. Esta última empieza a cobrar importancia para México, más que como concepto como realidad en la década de los ochenta, puesto que a raíz de los problemas internacionalizados de Centroamérica, la incidencia de los refugiados guatemaltecos o los problemas del narcotráfico y narcotraficantes internacionales, que utilizan a México como puente para llegar a Estados Unidos; además de la crisis estructural de México y la elevada deuda externa, la fuga de capitales, deuda interna, déficit en su balanza comercial, etcétera. Todos esos problemas, tanto internacionales como nacionales, en conjunto representaban ser un peligro constante tanto para el gobierno como para la población y el territorio; de aquí la necesidad del gobierno de crear y organizar un cuerpo normativo y político de seguridad nacional. Esta es la razón por la cual la Secretaría de Gobernación reestructura la Dirección Federal de Seguridad Nacional y de igual manera la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que en ambas se concreta la política interna y la política exterior, dos ámbitos de la política de cualquier Estado, en este caso de México.

Pues bien, un Tratado de Libre Comercio con América del Norte compromete y obliga a México a nivel internacional y nacional, por lo tanto se ve obligado a llevar a cabo grandes transformaciones en todos los aspectos, por ejemplo: en cuanto a la población se hace necesaria una nueva organización obrera en sus aspectos sindicales, y normas (no escritas) que han prevalecido en la relación sindicatos-gobierno; en cuanto al territorio, México se ha visto en la necesidad de rentar o ampliar los espacios territoriales concesionados y la flexibilidad en el libre tránsito de personas y mercancías; en cuanto a lo económico, se ubicará la inversión extranjera en sectores estratégicos llamados prioritarios, evitando la monopolización de industrias y producción de bienes de punta; en cuanto a la Constitución y leyes reglamentarias, se presenta una transformación adecuada a los tiempos y realidades.

La seguridad nacional en tanto significa y su objetivo es el resguardo y conservación del país en su conjunto, esto es territorio, población y gobierno, entonces se supone que la nueva regulación jurídica-política y reestructuración económica que el gobierno está llevando a cabo en nombre del Estado

y de los intereses nacionales, deben cumplir ese objetivo; sin embargo, es aquí donde precisamente nos encontramos con las principales contradicciones entre el modificar, crear o fortalecer los elementos, las formas, los contenidos nacionales que ponen en peligro o al menos más vulnerable al país, como sinónimo de su seguridad nacional ya sea porque se modifica demasiado o no de acuerdo a la metodología nacional, ya sea porque lo creado afecta los intereses mayoritarios de México o ya sea porque debilitan en lugar de fortalecer aquellas partes esenciales de la nación, y por ende se termina por ceder, conceder más que las contrapartes, que a largo plazo podría traer grandes perjuicios.

### Seguridad nacional en lo político

Un primer punto, que cae en el análisis es el político, donde se considera el sistema político, el sistema de partidos, el corporativismo sindical.

El centralismo político es un punto que se ha venido discutiendo de tiempo atrás, donde prevalece la figura presidencialista; que si bien es cierto, el centralismo es un proceso histórico que encontró su justificación en la necesidad de liderazgo durante los escenarios de inestabilidad política por los problemas internos, así como los peligros externos; de igual manera es por el desarrollo capitalista donde el presidencialismo se ha privilegiado, por ser él el centro de la administración pública y por las alianzas de grupos o de clases que se concentran en él. Por otra parte, en los hechos hemos presenciado el rompimiento del pacto federal, a través de un presidencialismo autoritario, más en los momentos de crisis y de efervescencia electoral, donde el poder del partido en el poder ha ido perdiendo su hegemonía; un presidencialismo de donde se han derivado gran parte de las decisiones, designaciones, lineamientos y conductas políticas que han tenido que aceptar, adoptar y poner en práctica las entidades federativas y los municipios. Con frecuencia se ha preferido aceptar la estabilidad política de la conservación del poder central y dominante en aras de la democracia y la alternativa del poder, léanse los hechos políticos de 1988, 1991 y los muchos conflictos políticos al interior del país desde 1989 hasta la fecha; y en muchos casos contraviniendo y contradiciendo el federalismo formal y constitucional.

El centralismo ubicado en la fortaleza del Ejecutivo con supeditación de los otros poderes federales y ahogando con frecuencia la presencia y la acción del legislativo denota ciertos grados del autoritarismo, particularmente en la cantidad, extensión y profundidad de las iniciativas de ley, en la ratificación de leyes que tienen que ver con política exterior, y en todo caso las facultades extraordinarias y discrecionales a través de decretos y decisiones ejecutivas. El centralismo y la toma de decisiones cupulares, situación obviada desde la negociación del Tratado de Libre Comercio hasta su firma, donde la consulta, la discusión y análisis se restringió a foros cerrados, elitistas y con inducciones a escuchar lo que se quería escuchar; pero no sometiendo a la crítica, a la evaluación rígida y a los tiempos y condiciones requeridos por el desarrollo nacional.

La democracia moderna, vista como la práctica del federalismo real, donde el centralismo presidencialista se mantenga en el equilibrio del poder, tanto con respecto a los otros poderes del sistema político, como con los poderes locales; y donde éstos guarden su verdadera soberanía política; porque el Tratado en tanto significa apertura y agresividad en el flujo de importaciones y exportaciones de productos y bienes y también de servicios (convertidos en mercancías) y toda la gama de implicaciones, rompe con las barreras no sólo federales sino de las entidades federativas; de manera que una descentralización permitiría además de mayor democracia mayor fortaleza de la federación a través del federalismo y a su vez, cuidaría los intereses nacionales no centralizados sino compartidos dentro y con la autonomía que le corresponde a cada estado y cada municipio. Lo anterior implica un conocimiento regional y estatal de los límites del poder en nuestro sistema político a partir de una unidad nacional metodológicamente bien establecida. El centralismo está relacionado con el presidencialismo, ya que éste en tanto sea más omnímodo y más personalizado, existe el peligro de perder fuerza de apoyo en lo negociado y conducen a una mayor vulnerabilidad de la nación.

El centralismo hace más vulnerable a la nación porque al restarle poder, autonomía y soberanía a cada estado de la república y al centrar la toma de decisiones en el presidente se debilita la autonomía de los otros poderes federales y los poderes estata-

les, sobre todo en lo que se refiere a las decisiones emergentes, al compromiso que implica el nuevo trato de "nacional" a lo extranjero, al derecho "constitucional" de la ley que significa el Tratado al convertirse formal y realmente en la base del derecho político-jurídico para la federación, que internacionaliza o trilateraliza la política mexicana. La falta de democracia vía centralización o centralismo político presidencialista es un punto negativo y contradictorio para a defensa de los intereses nacionales en la política interior con respecto al nuevo giro de la política exterior.

Existe un nivel interno, una asimetría dentro de la asimetría, o también conocido como neocolonialismo interno, que nadie quiere reconocer, propiciado por ese tremendo centralismo y concentración de poder en todos sus órdenes: lo cual provoca una aguda explotación del "centro" hacia la "provincia" y que se hace notoria en la heterogeneidad del desarrollo mexicano, que trata de resolverse con medidas desde el centro a través de programas sociales presidencialistas.

Una nueva corriente política permea las acciones del poder en México, es el "pragmatismo", corriente ideológica y política norteamericana se impone, donde lo más importante es primero hacer y después legislar; esta nueva cultura política en la toma de decisiones ha sido aplicada en ciertas acciones inmediatas, tales como los casos de la publicación del Reglamento de Inversiones Extranjeras de decreto presidencial, o el cambio de la Ley de Patentes y marcas por una Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, con las cuales se pretende proporcionar seguridad para la transferencia tecnológica, favorable a las empresas transnacionales de Estados Unidos.

Hasta hace poco tiempo, el sistema de partidos políticos en México empieza a aparecer como práctica de pluralidad política reconocida en los hechos; en la participación y lucha por el poder los partidos logran hacerlo a partir de la década de los años ochenta; sin embargo, el poder absoluto y de "carro completo" del partido del gobierno y en el poder dejó una huella perdurable por mucho tiempo, reflejado principalmente en las leyes de los procesos electorales, favorable para "el partido oficial". El último gran avance de reforma en las normas de los procesos electorales lo vamos a observar cuando aparece y participa una verdadera oposición parti-

disto, aunque todavía de una manera restringida, como lo manifiesta el "principio de gobernabilidad" (que al parecer en la nueva reforma electoral discutida en agosto de 1993, parecería querer desaparecer, ¿a cambio de qué?) como elemento de control partidista dentro del Congreso de la Unión, ya que al ser todavía mayoría absoluta el partido institucional, muchas de las decisiones y acciones que de ese poder emanan son favorecidas por el partido en el poder en relación a las decisiones del Ejecutivo, quien al fin y al cabo es el líder de tal partido.

La Secretaría de Gobernación, quien maneja la política interna y de donde dependen el registro, la autorización y el control de los partidos políticos, con frecuencia detiene e inhibe la libertad partidista o la condiciona con normatividades muy rígidas; así también hace depender la existencia y participación de los partidos políticos al lineamiento político del Secretario en funciones o de las instrucciones gubernamentales en general.

A raíz de la inauguración del modelo económico basado en la privatización, pactonomías político-económicas y de apertura hacia el exterior, la lucha política por el poder presidencial se ha polarizado entre la oposición partidista de "izquierda" que en muchos aspectos no comulga con las políticas económicas del actual gobierno, llamadas neoliberales, y entonces sus triunfos partidistas en los diferentes niveles de poder le son negados; y la oposición partidista que podemos llamarle "orgánica", que en muchos aspectos sí comulga con los planes de gobierno, por lo cual ha allanado el camino para que sus triunfos le sean reconocidos directamente a través de la negociación, esto ha traído como consecuencia que en el espectro político de participación en los diferentes niveles de poder del país, sea favorable en cantidad al PAN. El partido llamado durante mucho tiempo "oficial, del gobierno, hegemónico", deja de serlo, hecho reconocido por el mismo Presidente en 1991 y 1993; pero aun así en todas las luchas políticas partidistas municipales, estatales y federales existen muchos problemas de fondo y de forma, donde se deja ver la imbricación o hasta simbiosis del poder establecido con los diferentes niveles de representación del PRI, que afectan a los procesos electorales y la democracia del país.

Dada la identificación de ciertos objetivos entre

el PAN y el proyecto salinista por los intereses creados o representados, como son el libre mercado, la propiedad privada (propiedad de la iniciativa privada), no intervención en la economía por parte del gobierno, etc. se ha venido especulando sobre la posible existencia, aunque todavía de corta escala, de un bipartidismo mexicano entre el PAN y el PRI, que a todas luces favorecería y sería apoyado por Estados Unidos, porque esto homologaría el sistema partidista mexicano al norteamericano, que con el paso del tiempo allanaría cierta homologación de los sistemas políticos y representaría ser favorable para el país por el más práctico entendimiento de los gobiernos para los intereses de sus respectivas naciones, y así crear los intereses regionales; situación que puede interpretarse del memorandum Negroponte, donde se apela al apoyo del gobierno estadounidense al actual gobierno mexicano y a su política de aseguramiento de la continuidad y continuismo favorable al Tratado de Libre Comercio después de las elecciones de 1994. Sin embargo, el sistema partidista, todavía amarrado por el COFIPE por medio del cual<sup>20</sup> y tal vez por las "nuevas leyes electorales", donde el partido en el poder posee un alto grado de proteccionismo presidencial.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos mexicanos requirieron del apoyo popular y de las clases trabajadoras para llevar a cabo sus políticas nacionalistas, entre las que se incluyeron las expropiaciones y nacionalizaciones de ciertos sectores del patrimonio nacional que estaban en manos extranjeras; al paso del tiempo y una vez institucionalizado el Partido del poder y en el poder y del gobierno, institucionaliza también a las masas organizándolas en sectores partidistas, y lo va a ser a través de los canales sindicales y sindicalizados mediante el control político de centrales sindicales (CNC y CTM) mediatizadas y de apoyo a las políticas monetarias, laborales, electorales y políticas exteriores del gobierno, y todo ello en su conjunto crearon el "corporativismo mexicano" durante la época del "Estado interventor, benefactor y populista", donde las dirigencias sindicales fueron utilizadas, coptadas o desaparecidas, según el caso de ser favorables, críticas u opuestas a las políticas establecidas por el Presidente en turno.

<sup>20</sup> Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, de la época salinista.

Sin embargo, hoy que el Estado ha dejado de ser interventor en la economía, se ha privilegiado la economía privada, han pasado a menos los nacionalismos, no así el Estado benefactor por ser esta una característica esencial de todo Estado, por ser la entidad pública por excelencia y la organización general de la sociedad; visto y obviado este hecho resulta ser una incongruencia entre el Estado liberal y el corporativismo, pues de juntar los dos elementos puede resultar en los hechos, hoy en día, un Estado cuasi fascista. De aquí que según lo ya avanzado del Tratado, el corporativismo es un elemento de riesgo, que pone en peligro los intereses nacionales porque el sindicato no puede rescatar y lograr su autonomía que le corresponde en un Estado verdaderamente liberal, para que así pueda proteger y negociar los intereses de las clases trabajadoras, de otra manera encuentra un triple candado, la empresa, el gobierno (el corporativismo) y ahora las transnacionales. Por esto el corporativismo estatal es una amenaza a la seguridad nacional porque también inhibe la democracia. Hoy ante la apertura se requieren fuerzas laborales libres.

La profesionalización del poder legislativo es un factor de fortalecimiento de la seguridad nacional mexicana, pero la forma en que opera en la realidad aparece como una debilidad, ya que en el sistema político mexicano existe una relación entre la dirigencia sindical y la dirigencia partidista; con frecuencia los diputados egresados de esa relación responden más a los intereses de la fracción política que representan, divorciándose en gran parte de los intereses más materializados de la sociedad civil de todas y cada una de las entidades federativas; así los Diputados Federales y los Senadores pierden de vista la gestión que deben realizar ante el poder federal para la integración de la federación. Resulta a todas luces la ignorancia política-económica de los representantes del poder legislativo y su falta de discusión profunda en ciertos temas de interés nacional. Si bien es cierto que existe una lucha partidista al interior del poder legislativo, con frecuencia la consigna es la táctica a utilizar, particularmente del PRI sobre todo en aquellos temas trascendentales y cuando se convierte en una confrontación entre la gama de oposición y la todavía gran mayoría legislativa del partido en el poder, que a su vez haciéndose eco de los lineamientos y consignas presidenciales en las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo;

tal es el caso del TLC, ya que desde su negociación se vio el apoyo que el Gabinete del Ejecutivo recibió, hasta el análisis para su ratificación del documento y entrada en vigor. Las comisiones senatoria-

les carecían de la información estratégica negada o bloqueada por el mismo gabinete negociador, y esto significa pérdida de control por parte del Congreso en defensa de los intereses nacionales.