

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Seguridad nacional y frontera,
José Ma. Ramos y Ofelia Woo (coords.),
México, Universidad de Guadalajara, CUCSH, 2004.

*María del Rosío Barajas Escamilla**

Seguridad nacional y frontera es un compendio de artículos cuyos diversos autores muestran una preocupación compartida por entender cómo el cambio en la concepción sobre la seguridad nacional afecta diversos aspectos de la relación entre México y Estados Unidos y, en particular, cómo este cambio repercute en la propia seguridad de la región fronteriza del norte de México y del sur de Estados Unidos y, por ende, de los procesos económicos, políticos y sociales que ahí tienen lugar. Así mismo, los diversos escritos también destacan el tema de la gran incapacidad que ha mostrado el Estado mexicano para enfrentar los cambios ya referidos, lo anterior, atendiendo a una crítica constructiva. Y, sin duda, la referencia obligada a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se presenta, en la mayoría de los artículos, como un parteaguas de las nuevas situaciones que se viven en diversos ámbitos.

En su conjunto, esta obra trata de responder a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los principales cambios en la

definición y enfoques sobre seguridad nacional en México, Estados Unidos y Canadá y sus relaciones en el contexto de los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos?; ¿en qué términos los gobiernos de México y Canadá han redefinido sus políticas de seguridad nacional en su relación con Estados Unidos después del 11 de septiembre?; ¿cuáles son las nuevas propuestas que en materia de seguridad nacional han sido desarrolladas por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá para promover una mayor cooperación?

Revisando algunos de los principales artículos encontramos el de John Bailey: “Seguridad de la patria en Estados Unidos: La ‘quinta canasta’ y la posible negociación”. En este caso, el autor identifica la existencia de cuatro canastas donde se han incluido los temas de la agenda de la relación bilateral y éstas son: comercio y finanzas, inmigración, aplicación de la ley (narcotráfico) y la frontera —esquema descentralizado del sistema político nortea-

*Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte. Dirección electrónica: rbarajas@mail.colef.mx.

americano—. Bailey agrega una quinta categoría: la seguridad de la patria. Este trabajo constituye un buen esfuerzo por analizar el contenido del concepto de seguridad nacional vista hacia adentro, integrando en esta perspectiva el papel que va a jugar el combate al terrorismo como parte de una política de seguridad en Estados Unidos.

En la concepción de Bailey, la cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá resulta ser un elemento clave para la seguridad de Estados Unidos, y en ella la cooperación fronteriza constituye una parte importante. El autor concluye presentando una idea sugerente en el sentido de que en la relación bilateral entre México y Estados Unidos existe una clara tendencia a buscar un acuerdo de seguridad, lo que no sucede con otros temas como el de la migración. Sin embargo, lo que funciona con los Estados Unidos es una política de toma y daca. Valga la pena señalar la incompetencia del gobierno mexicano para obtener mayores ventajas para el país a partir de la necesidad de los Estados Unidos de lograr un acuerdo en materia de seguridad, a pesar de que en los últimos años se ha reconocido la fuerza de los inmigrantes de origen mexicano y su contribución a la economía, en particular, de estados como California.

Por su parte, Fred Judson presenta el artículo “El contorno de la seguridad global: Sus componentes y contextos”. En este trabajo, el cual me gustó mucho, el autor hace un esfuerzo por presentar una discusión teórica sobre el concepto de seguridad. Para ello, Judson retoma, para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos, el concepto dual de una

de las perspectivas analíticas del campo de las relaciones internacionales: el realismo. Esta dualidad se observa en los conceptos clave de seguridad *v.s.* inseguridad, y entonces concibe la seguridad como un bien público. De hecho, para Judson, la esencia del realismo es la inseguridad y entonces, desde esta perspectiva, toda política bilateral y/o multilateral se basa en una visión de lo que hay que contrarrestar y/o atacar. Se superpone la vieja discusión del mundo bipolar; sin embargo, ahora no hay salismo, sino se argumenta que el terrorismo ha tenido la capacidad de reestructurar el sistema político internacional hacia otra clase de bipolaridad: quienes están con los terroristas y quienes están en contra.

Judson también recurre al análisis de la globalización para explicar la nueva configuración del sistema político-económico y el papel de las hegemonías. Como resultado de sus estudios, este autor encuentra las siguientes características de este nuevo sistema global: el regionalismo (que tiene un trasfondo de búsqueda de seguridad) y la formación de bloques, así como la interdependencia y la fuerte volatilidad bursátil, financiera y empresarial. Siguiendo con la misma perspectiva del realismo, el autor discute el significado de ser una “superpotencia”, y señala la existencia de tres tendencias estructurales: multipolaridad, unipolaridad mediatizada y los discursos alternativos de seguridad. Existe un entrelazamiento entre régimen global de seguridad, actuación hegemónica y globalización económica. Se señala que gracias a su poder económico y político, Estados Unidos ha creado una hegemonía sobre los discursos de seguridad; es decir, hay

un predominio de este país en el discurso y la práctica unidimensional de seguridad. Judson concluye con una breve discusión sobre el papel del Estado en el tema de la seguridad, y sobre su práctica señala que ésta depende del desempeño de la economía nacional, ya que la globalización económica afecta el contorno, discurso, y práctica de la seguridad global.

En otro de los artículos del libro sobre seguridad fronteriza, José María Ramos presenta “La política de seguridad de Estados Unidos y la redefinición de la política exterior mexicana”. Una de las principales preocupaciones de este autor es abordar el tema de la cooperación transnacional, propugnando por la integración de una agenda de seguridad con una agenda de desarrollo, ya que hace falta articular la demanda social del desarrollo como parte de una política bilateral.

Para Ramos es clara la existencia de una mayor relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá que entre Estados Unidos y México, y, al igual que Bailey, considera que el reto del momento actual es definir cómo avanzar en los términos de la seguridad que Estados Unidos demanda, sin afectar la dinámica comercial. Sin embargo, no queda claro cuáles son las prioridades para México en términos del tema de la seguridad (México no ha definido qué entiende por seguridad nacional) y en el contexto de la relación bilateral, ya que no existe una política explícita que defienda en una agenda los intereses de México. Siguiendo los argumentos de Ramos, en el concepto de seguridad nacional de Estados Unidos predominan la perspectiva y el intervencionismo milita-

res como medio de ataque al terrorismo, por lo que se hace necesaria una efectiva cooperación internacional, ya que actualmente lo que predomina es el enfoque de este país sobre el tema de la seguridad.

Ramos también coincide con Judson sobre la necesidad de fomentar una política fundamentada en capacidades gubernamentales, ya que existen otros problemas que inciden en la relación bilateral y no están siendo atendidos debidamente, tales como la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración y el deterioro económico, la sustitución de valores tradicionales de una cultura por influencias culturales extranjeras, así como el aumento de la estratificación social y de los desastres naturales.

Según Ramos, hace falta una mayor definición de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU sobre los efectos negativos provocados por las medidas que en esta materia han sido impuestas en los cruces fronterizos. Así mismo se debe definir qué tipo de cooperación se pretende alcanzar entre los dos países, y se tiene que avanzar sobre estrategias eficaces para disminuir la naturaleza de los problemas fronterizos, ya que no se ha logrado un equilibrio entre incrementar la agilidad de los cruces y promover un mayor control policiaco. Finalmente, el autor hace el señalamiento de que es necesario que se dé un cambio en relación a que no pueden seguir siendo sólo las políticas federales las que atiendan los problemas fronterizos, y ello requiere redefinirlas, además de que no existen políticas definidas para las

distintas dimensiones de las relaciones fronterizas.

Por su parte, la investigadora Ofelia Woo presenta otro interesante artículo, “La migración: Un asunto de seguridad nacional en Estados Unidos”, en el que sostiene que la política migratoria ha sido un tema de debate en la relación entre México y Estados Unidos, especialmente ahora que el terrorismo se combate con un sistema de migración. La autora centra el análisis de su trabajo en el estudio de la migración como asunto de seguridad nacional, cuyos temas, como ella señala, han ido cambiando, como por ejemplo el del narcotráfico y la certificación, que por cierto han quedado como una política aislada frente al redimensionamiento del problema de la seguridad.

En su artículo, Woo analiza el papel que juega el Congreso estadounidense en la política migratoria y pone como claro ejemplo la implementación del famoso programa de IRCA —que fue un parteaguas— y nos permite ver a los actores detrás de las políticas. La autora considera que la política migratoria es cada vez más restrictiva, y algunos ejemplos claros de ello son la derogación de la *Ley acción afirmativa* en 1996; la entrada en vigor, en 1997, de la *Ley de inmigración ilegal y responsabilidad de inmigrantes*; y en 1998, la eliminación de los programas de educación bilingüe.

De acuerdo con Woo, esta política tiene un doble efecto: por un lado, representa una agresiva postura en contra de la población inmigrante, pero, por el otro, permite cohesionar al migrante, lo que propicia la formación de múltiples organizaciones entre ellos. Cuantiosos recursos

se han destinado a detener la migración, ya que desde los ochenta se ha militarizado la frontera con dos objetivos claros: detener el narcotráfico y evitar el flujo de indocumentados. En ese contexto se analiza la importancia del principal cruce fronterizo y se caracteriza a las políticas migratorias y la relación bilateral de tipo restrictivo, pero a la vez los acuerdos comerciales ayudan a generar un nuevo espacio para abordar la problemática binacional.

Continuando con su argumento, la autora señala que con los actos del 11 de septiembre se aborta la posibilidad de contar con una agenda migratoria sobre la base de una responsabilidad compartida. La migración se convierte en un problema de seguridad, pero no de responsabilidad compartida. Sin embargo, los logros del presidente Vicente Fox antes del 11 de septiembre deben analizarse con cuidado porque, en realidad, George W. Bush nunca aceptó la idea de contar con una frontera abierta; el programa de trabajadores huéspedes es una iniciativa de los empleadores; y el control del flujo migratorio está unilateralmente definido por Estados Unidos. En ese sentido se debe examinar también el rol que por mucho tiempo ha jugado en la política de seguridad el Immigration and Naturalization Service (INS). Finalmente, Woo menciona que aun cuando no haya duda de que Estados Unidos y su visión del mundo se imponen, sigue latente la necesidad de contar con un acuerdo bilateral.

Otro de los artículos que comprenden el libro es el de Vicente Sánchez, “La reconfiguración de la seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos como

elemento central de la seguridad fronteriza”. De entrada, el autor plantea la necesidad de diferenciar el concepto de seguridad pública y el de seguridad nacional, diferenciación en la que resulta clave el discurso político. Un efecto directo de la seguridad en la frontera mexicana se observa en los cruces internacionales y, sin embargo, existe una paradoja, pues esta seguridad no significa tal para las demás áreas de las zonas fronterizas.

Al igual que el resto de los otros autores del libro, Sánchez considera que no hay manera de evadir la responsabilidad de la cooperación. En esta relación entre seguridad nacional y seguridad pública se acuña el concepto de *estado céntrico en la frontera*, como organización de acción jerárquica, y señala que, históricamente, ha existido una gran presión para luchar en contra del narcotráfico, a la vez que las prácticas migratorias se convierten en policíacas. Como muestra de la asimetría existente en la relación bilateral desde antes del 11 de septiembre, se tiene el antecedente de un mayor endurecimiento de los controles fronterizos y, en sí, de la política migratoria. Sin duda, los principales temas de la agenda binacional continúan siendo el narcotráfico, el proceso migratorio, la ilegalidad en el cruce fronterizo y la violencia y el riesgo que ello implica; es decir, se mezcla el problema de la seguridad nacional con el de la seguridad pública. Por ello, el autor advierte que un posible acuerdo migratorio puede tener efecto sobre la seguridad pública.

Otro tema relevante en el artículo de Sánchez es el caso de la corrupción de los cuerpos policíacos en México como un

serio obstáculo para lograr una cooperación efectiva en materia de seguridad. Los cuerpos policíacos en la frontera se encuentran coludidos en delitos como el tráfico de armas, el robo y tráfico de vehículos, ya que argumenta Sánchez que el espacio fronterizo es un ambiente propicio para actividades delictivas y, en este sentido, documenta el crecimiento de delitos de tipo federal en la frontera (narcotráfico, tráfico de indocumentados, portación y acopio de armas, etcétera). En síntesis, un argumento fuerte es que la incidencia delictiva en la frontera resulta ser una amenaza para la seguridad local y/o nacional. El autor propone avanzar en la reconfiguración de los cuerpos policíacos, ya que el crimen y la corrupción amenazan la gobernabilidad en ambos lados de la frontera. Finalmente se considera que México está obligado a colaborar con Estados Unidos en materia de seguridad, aunque yo agregaría que es cierto esto, pero a lo que no está obligado es a compartir la percepción de ese país sobre el problema de la seguridad nacional. Finalmente, Vicente Sánchez plantea asumir el aspecto preventivo de la seguridad.

Uno de los últimos artículos en el libro es el de Gruer Marcos Moloeznik y Jorge Regalado, “Seguridad nacional, política exterior y gobierno de alternancia en México”. Estos autores analizan lo que consideran que deberían ser los tres ejes de la política exterior mexicana: 1) la reconstrucción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos; 2) una activa participación de México en un nuevo sistema internacional; 3) la diversificación política con América Latina. En el

ensayo referido se hace un recuento histórico de la política de seguridad nacional desde 1918 hasta la actualidad, lo cual resulta de suma utilidad para identificar lo nuevo y antiguo de los planteamientos que sobre seguridad nacional se hacen en la relación entre México y Estados Unidos. El trabajo de Moloeznik y Regalado es de tipo histórico y documenta con mucho detalle cada una de las políticas que ha producido la relación bilateral.

Sin duda, el libro coordinado por Ramos y Woo viene a cubrir una agenda de discusión que está apenas en ciernes, ya que, como coinciden la mayoría de los autores que participan con sus trabajos en esta obra, los eventos del 11 de septiembre de 2001 han venido a reconfigurar no sólo la política de seguridad nacional en Estados Unidos, sino también las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá.